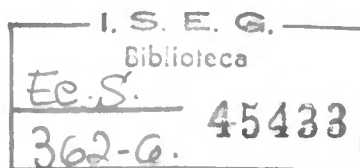


UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO



MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICA SOCIAL



RESERVADO

HD4689.L49.F47 1996

**“OS MUNICÍPIOS DA LEZÍRIA DO TEJO
E AS POLÍTICAS SOCIAIS”**

JOSÉ NICOLAU NOBRE FERREIRA

Orientação: Dr. José Manuel Esteves Henriques

Júri:

Presidente: Doutor José António Correia Pereirinha

Vogais: Doutora Isabel Maria Pimentel de Carvalho Guerra

Dr. José Manuel Esteves Henriques

Outubro/1996



UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICA SOCIAL

**“OS MUNICÍPIOS DA LEZÍRIA DO TEJO
E AS POLÍTICAS SOCIAIS”**

JOSÉ NICOLAU NOBRE FERREIRA

Orientação: Dr. José Manuel Esteves Henriques

Outubro/1996

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

- AMLT - Associação de Municípios da Lezíria do Tejo
- ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses
- CDH - Contratos de Desenvolvimento sobre a Habitação
- CDU - Coligação Democrática Unitária
- CE - Comunidade Europeia
- CERCI - Centro de Recuperação de Crianças Incapacitadas
- EMIC - Equipa Multidisciplinar de Intervenção Comunitária
- ETAR - Estação de Tratamento de Águas Residuais
- FAIH - Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação
- FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro
- FFH - Fundo de Fomento à Habitação
- IDL - Iniciativa de Desenvolvimento Local
- IEFP - Instituto de Emprego e Formação Profissional
- IGAPH - Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional e do Estado
- ILE - Iniciativa Local de Emprego
- INH - Instituto Nacional da Habitação
- IPSS - Instituto Particular de Solidariedade Social
- OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento da Europa
- OE - Orçamento de Estado
- OGE - Ordenamento Geral do Estado
- OIT - Organização Internacional do Trabalho
- OMS - Organização Mundial de Saúde
- PER - Programa Especial de Realojamento
- PMAC - Programa Municipal de Auto Construção
- PMRID - Programa Municipal de Recuperação de Imóveis Degradados
- PRID - Programa Especial para a Recuperação de Imóveis Degradados
- PS - Partido Socialista
- RECRIA - Regime Especial de Comparticipação na Recuperação Imóveis Arrendados
- UCP - Unidade Colectiva de Produção

OS MUNICÍPIOS DA LEZÍRIA DO TEJO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

José Nicolau Nobre Ferreira

Mestrado em: **Economia e Política Social**

Orientador: **Dr. José Manuel Esteves Henriques**

Provas concluídas em 31 de Outubro de 1996

RESUMO

Este trabalho refere-se ao estudo das políticas sociais implementadas pelos onze municípios da Lezíria do Tejo.

A pertinência deste estudo consubstancia-se não só no protagonismo que os municípios têm vindo a assumir nos últimos vinte anos, no contexto da organização democrática do Estado, mas também no agravamento das condições de vida que ultimamente se tem vindo a verificar e que originou inúmeras situações de pobreza e exclusão social.

O estudo é iniciado com o enquadramento conceptual, onde se descreve, de forma sintética a evolução das teorias da administração local, a definição e âmbito das políticas sociais e os conceitos de pobreza e exclusão social.

Apresenta-se posteriormente a evolução do poder local em Portugal e o enquadramento legal dos municípios, nos planos administrativo, financeiro e de recursos humanos.

De seguida analisou-se numa perspectiva nacional, a intervenção dos municípios no domínio social. Efectuou-se um levantamento da intervenção municipal nas áreas da saúde, educação, segurança social/acção social, habitação e emprego/desemprego.

Por último, efectuou-se um levantamento das políticas sociais implementadas pelos municípios da Lezíria do Tejo, quer autonomamente, quer em parceria com o poder central, dos meios utilizados, assim como do desenvolvimento dos serviços sociais municipais.

Finalizou-se o trabalho com algumas notas conclusivas sobre a acção dos municípios portugueses, enquanto órgãos de poder, na gestão das políticas sociais públicas, bem como na implementação de políticas sociais municipais.

Palavras chave: ***municípios, políticas sociais, poder central, poder local, pobreza, exclusão social.***

"LEZÍRIA DO TEJO" REGION MUNICIPALITIES AND SOCIAL POLICIES

José Nicolau Nobre Ferreira

Mastership in: **Economia e Política Social**

Supervisor: **Dr. José Manuel Esteves Henriques**

Examinations and dissertation concluded on October 31 st , 1996

ABSTRACT

This work refers to the search on the social policies established by the whole eleven municipalities members of the Lezíria do Tejo (region).

The pertinence of this study is due, not only to the main role municipalities have been played for the last twenty years - according to the new democratic organization of the state - but also to the increasing worsening of people's living conditions which is responsible for many situations of poverty and social exclusion.

The beginning of the study consists of a presentation of the framing concepts, summarizing the evolution of the different theories of municipal government, the definition and extent of the social policies, and notions such as poverty and social exclusion.

Secondly is introduced na approach to the evolution of the municipal power in Portugal as well as the fields of the law concerning municipalities: administration, finance and human resources.

After wards comes the analysis, in national terms, of the work done by city halls on each and every social areas: health, education, social security/social welfare, habitation and employment/unemployment.

At last, besides the social policies undertaken by the municipalities of Lezíria do Tejo (region), whether autonomously or concerned with the national government, the work shows all the means involved and development of the municipal social services.

Conclusively, some ideas are introduced in this study about the action of the portuguese city halls - as well as on the creation of municipal social policies.

Key-words: ***municipalities, social policies, national government, municipal government, poverty, social exclusion.***

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Glossário de abreviaturas	3
Resumo	4
Lista de Quadros	8
Introdução	9
A. Apresentação do Trabalho	9
B. Metodologia Utilizada	12
Capítulo I	
Municípios e Política Social	17
1 - Enquadramento Analítico	17
2 - Política Social - Definição e Objectivos	18
3 - Pobreza e Exclusão Social - Conceitos	19
4 - A Política Social nos Estados Modernos - O Welfare State	28
5 - Teorias da Administração Local	35
Capítulo II	
A Administração Local em Portugal	41
1 - Enquadramento Histórico	41
2 - Enquadramento Legal	47
2.1 - Autonomia Administrativa	50
2.2 - Autonomia Financeira	54
2.3 - Os Recursos Humanos nos Serviços Sociais Municipais	60
Capítulo III	
Intervenção das Autarquias Locais no Domínio Social	65
Situação Nacional	65
1 - Saúde	67
2 - Educação	71
3 - Segurança Social / Acção Social	75
4 - Habitação	78
5 - Emprego / Desemprego	83
5.1 - Execução de Obras por Administração Directa	83
5.2 - Desenvolvimento Económico	84

Capítulo IV	
As Políticas Sociais nos Municípios da Lezíria do Tejo	87
1 - Estrutura dos Serviços Sociais Municipais	89
2 - Despesas no Domínio Social	92
3 - As Políticas Sociais de Iniciativa Municipal	96
3.1 - Saúde	96
3.2 - Educação	102
3.3 - Segurança Social / Acção Social	107
3.4 - Habitação	110
3.5 - Emprego / Desemprego	113
Conclusão	119
Bibliografia	125
A. Livros, Documentos Oficiais e Artigos	125
B. Legislação	131
Anexos	135
Anexo I	136
Questionário preenchido pelos Presidentes de Câmara	
Anexo II	146
Quadro de tratamento e apuramento dos questionários preenchidos pelos Presidentes de Câmara (questões fechadas)	
Anexo III	160
Quadro de tratamento e apuramento dos questionários preenchidos pelos Presidentes de Câmara e complementados com entrevistas (questões abertas)	
Anexo IV	185
Questionário preenchido pelos técnicos responsáveis pelos Serviços Sociais Municipais	
Anexo V	189
Quadros de informação complementar	

LISTA DE QUADROS*Página*

1. Município - Estrutura	52
2. Município - Competências	53
3. Lei das Finanças Locais - Receitas	56
4. Lei das Finanças Locais - Fundo de Equilíbrio Financeiro - - Cálculo de Distribuição	58
5. Organigramas-Tipo dos Serviços Sociais	64
6. Organização dos Serviços Sociais Municipais	91
7. Despesas do Domínio Social dos Municípios da Lezíria do Tejo	94
8. Estabelecimentos de Saúde da Lezíria do Tejo	98
9. Taxa de Mortalidade Infantil e Índice de Envelhecimento	99
10. Cobertura em Infraestruturas Básicas da Lezíria do Tejo	100
11. Taxa de Analfabetismo da Lezíria do Tejo - 1991	103
12. Estabelecimentos de Ensino na Lezíria do Tejo	104
13. Estabelecimentos de Acção Social na Lezíria do Tejo	109
14. Taxa de Desemprego na Lezíria do Tejo	114
15. População Residente Desempregada na Lezíria do Tejo.	115
16. Variação da População Desempregada na Lezíria do Tejo	116

INTRODUÇÃO

"O poder local é um repositório notável de experiência no domínio social - o seu desprezo ou desvalorização seria um erro lamentável."

Fernando Ruas

(Presidente da Câmara Municipal de Viseu)

A - APRESENTAÇÃO DO TRABALHO

O presente estudo trata das políticas sociais nos municípios pertencentes à Associação de Municípios da Lezíria do Tejo. Os onze municípios que constituem tal associação são: Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém.

No estudo ir-se-á privilegiar o levantamento das políticas sociais, levadas a efeito pelos citados municípios, no domínio da saúde, educação, segurança social/acção social, habitação e emprego/desemprego.

Este trabalho mostra-se pertinente nesta altura, não só pelo protagonismo que os municípios têm vindo a assumir no contexto da organização democrática do Estado, mas também pelo agravamento das condições de vida que se tem vindo a verificar ao longo das duas últimas décadas, que criou inúmeras situações de pobreza e exclusão social. Tal situação tem levantado algumas interrogações sobre a eficiência do Estado providência como modelo de regulação social e evidenciou a necessidade de uma profunda reestruturação do regime de protecção social, que inevitavelmente será direccionado para a redução do compromisso social do Estado.

Uma das causas do aumento do número de pessoas em situação de pobreza e exclusão social deriva do surto de desemprego verificado nos últimos anos.

Desde meados da década de setenta que o desemprego tem vindo a aumentar, registando-se somente na segunda metade da década de oitenta

um ligeiro revés, devido a uma combinação de políticas macroeconómicas adequadas e a um clima externo favorável.

Factores de ordem demográfica e o progresso tecnológico induziram a um crescimento de pessoas à procura de emprego, enquanto que o número de postos de trabalho disponíveis estagnaram ou cresceram lentamente. As causas deste fenómeno são numerosas e profundamente enraizadas. Como principais apontam-se uma gestão macroeconómica nem sempre adequada e a um esforço insuficiente de adaptação às alterações dos mercados, que afectaram a estrutura económica do país e dos Estados membros da CE.

Nos anos noventa o número total de desempregados recomeçou a aumentar significativamente. Este desemprego caracteriza-se simultaneamente por um elevado número de desempregados de longa duração, que representa cerca de metade do seu volume total e pelo facto de atingir em especial trabalhadores pouco qualificados. São estas características que encurtam as fronteiras entre o desemprego, a pobreza e a exclusão social.

A continuada deterioração das condições de emprego que se tem vindo a registar nos últimos tempos é preocupante. Mais de 7% da população activa encontra-se desempregada. Tal situação deve-se essencialmente a um determinado número de razões específicas, nomeadamente ao impacto das taxas de juro, muito elevadas, às taxas de câmbio e aos problemas derivados da instabilidade monetária. Também o declínio da confiança dos empresários e dos consumidores, devido quer a pressões económicas, quer às incertezas associadas a outras causas, contribuiu para a presente situação de desemprego.

Os factores estruturais e externos desempenharam igualmente um papel importante, em especial o ajustamento inadequado das estruturas industriais às oportunidades do mercado a nível comunitário e mundial.

A Lezíria do Tejo não foi excepção no país no tocante a desemprego. A disponibilização de mão-de-obra pouco qualificada, quer oriunda do sector primário, devido à crise em que está mergulhada a agricultura portuguesa, quer proveniente do sector secundário, essencialmente de indústrias agro-alimentares e de média metalurgia, que não modernizaram os métodos de

fabrico e se tornaram economicamente inviáveis, originou a que cada vez mais os problemas sociais na região se agudizassem, atingindo presentemente uma dimensão preocupante.

Apesar das políticas implementadas pela administração central para atenuar os efeitos do desemprego, devido à sua longa duração, muitos desempregados e respectivas famílias encontram-se já numa situação de pobreza.

Este fenómeno provoca grande debilidade económica nas famílias atingidas pelo desemprego, originando-lhes grandes dificuldades de acesso à saúde, à educação e à habitação e aumentando a recorrência à acção social, para garantirem um mínimo de condições de sobrevivência.

Face a esta situação, as autarquias locais, apesar de terem responsabilidades muito limitadas no domínio social, têm cada vez mais vindo a intervir, quer através da implementação de políticas económicas, com repercussões sociais, quer através da implementação de políticas sociais autónomas, quer ainda através da complementação das políticas sociais implementadas pela administração central, no sentido de minorar, ou até solucionar, as consequências da pobreza e exclusão social. Encontram-se numa situação privilegiada para, autonomamente ou em parceria com a administração central, poderem aumentar de forma significativa a eficiência dessas políticas, assim como a sua equidade, uma vez que, por serem o órgão de poder mais junto das realidades locais, conseguem avaliar melhor a dimensão dos problemas e ter completo conhecimento do contexto em que estão inseridos.

Assim, para além das autarquias poderem melhorar e até complementar os resultados das políticas sociais implementadas pelo Estado, em consequência do conhecimento profundo sobre a realidade dos problemas, poderão também pôr em prática políticas sociais autónomas, dirigidas às especificidades concelhias. É neste contexto que, de forma mais ou menos imaginativa, as autarquias locais põem em prática políticas económicas, visando principalmente o desenvolvimento dos sectores secundário e terciário, mas com forte repercussão social, uma vez que originam a criação de emprego e, consequentemente, a absorção de mão-de-obra desempregada. Também, dentro das suas atribuições estabelecidas por lei, implementam políticas

sociais que visam suprir as carências específicas concelhias. Ultimamente e face ao aumento e gravidade dos problemas sociais, as autarquias têm alargado o seu campo de actuação no domínio social tanto autonomamente, como em parceria com órgãos locais da administração central, a fim de rentabilizar os meios utilizados pelas diversas entidades intervenientes, e criar sinergias que aumentem a eficiência das acções levadas a efeito.

É nesta realidade histórica e social que se irá desenvolver o estudo das políticas sociais nos onze municípios da Lezíria do Tejo, que abordará os seguintes temas:

- No primeiro capítulo ir-se-á definir os conceitos de política social, assim como os conceitos de pobreza e exclusão social. Far-se-á uma abordagem às teorias da administração local e às políticas sociais nos Estados modernos;
- No segundo capítulo, para além do enquadramento histórico dos municípios portugueses, descrevem-se os mecanismos legais ao dispor das autarquias para intervirem no domínio social, nomeadamente a autonomia administrativa e financeira e os recursos humanos dos serviços sociais municipais;
- No terceiro capítulo far-se-á o levantamento das formas de intervenção dos municípios portugueses no domínio social e do seu relacionamento com a administração central;
- No quarto capítulo descrever-se-á as políticas municipais de iniciativa dos onze municípios da Lezíria do Tejo, assim como se identificará estrutura dos serviços que intervêm no domínio social, recursos humanos afectos e despesas de carácter social. Também será efectuado o levantamento das situações de parceria com a administração central e com os agentes sociais locais.

B - METODOLOGIA UTILIZADA

O presente estudo incidiu sobre a intervenção, no domínio social, dos municípios portugueses, de um modo geral, e dos onze municípios que constituem a Associação de Municípios da Lezíria do Tejo de uma forma particular. Relativamente ao período, abrangido, embora privilegiando o

período democrático, de 1977 até 1994, o estudo tentou abarcar a actuação municipal desde o princípio da nacionalidade.

A pesquisa até à implantação da República, incidiu sobre as obras dos historiadores mais importantes do final do século passado e início do presente século. Da recolha efectuada, privilegiou-se sempre a vertente social.

Durante a regência do Estado Novo, a pesquisa incidiu sobre a legislação produzida relativa à matéria em análise, uma vez que a literatura publicada sobre este tema é escassa e, na maioria das vezes, bastante tendenciosa.

O "período revolucionário" originou poucos testemunhos escritos sobre as actuações municipais no domínio social, por as Comissões Administrativas que geriam os destinos dos municípios na altura, desenvolverem uma acção pontual, de resposta aos problemas surgidos no dia a dia, de acordo com as pressões políticas e sociais do momento e sem qualquer enquadramento institucional,

A fase constitucional do poder local, iniciada com a aprovação da Constituição da República Portuguesa em 2 de Abril de 1976 e a realização das primeiras eleições democráticas para os Órgãos das Autarquias Locais em 12 de Dezembro do mesmo ano, levou à consolidação e aprofundamento da sua actuação. A aprovação de leis-quadro, a definir as suas autonomias administrativa e financeira, parametrizaram a acção dos municípios nos diversos domínios, nomeadamente no domínio social.

É nesta fase que apareceram um maior número de estudos sobre o poder local, mas com carácter geral ou sobre dimensões específicas, nomeadamente económica e urbanística. A dimensão social foi, até hoje, alvo de poucos estudos, alguns só de abrangência regional.

A delimitação do estudo foi decidida por diversos motivos. O principal foi a acessibilidade aos municípios escolhidos. Também um considerável conhecimento das realidades de cada município, assim como uma forte identificação com a região levou à selecção das formas de pesquisa e recolha de elementos.

A opção pela utilização de instrumentos de recolha de informação de aplicação directa, nomeadamente o questionário, recolhido pelo autor do estudo, e entrevistas, foi feita face à proximidade geográfica e aos recursos disponíveis.

O estudo específico sobre a actuação, no domínio social, dos municípios da AMLT é complementado por uma recolha de informação mais sistemática sobre a intervenção autárquica e pela análise, em linhas gerais, da estrutura e dinâmica, no citado domínio, dos municípios portugueses.

No estudo das políticas sociais são consideradas as áreas da saúde, educação, segurança social/acção social, habitação e emprego/desemprego.

No entanto refira-se que a intervenção municipal no domínio social não se esgota nas áreas apontadas, mas a necessidade de definir o objecto do estudo levou a que se privilegiasse tais áreas.

Foi adoptada uma metodologia extensiva, abordando-se a intervenção em termos gerais, dos municípios portugueses no tocante às políticas sociais das áreas focadas, e uma metodologia intensiva, ao recolher informação sobre as experiências dos municípios da AMLT e suas perspectivas futuras sobre o mesmo tema, e, sempre que possível, procurou-se articular as linhas gerais com os dados locais.

Na recolha de dados recorreu-se a diversas técnicas de observação. Utilizou-se o questionário, com perguntas fechadas e abertas e quando os resultados do questionário não foram conclusivos, essencialmente nas perguntas abertas, recorreu-se à entrevista.

Os elementos visados tanto pelos questionários como pelas entrevistas foram os Presidentes das Câmaras Municipais da AMLT e os Vereadores ou Técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais.

Os depoimentos obtidos dos Presidentes de Câmara permitiram apreender a interpretação das competências municipais, as directrizes das políticas sociais municipais e as relações estabelecidas com os diversos órgãos da administração central, com os agentes sociais locais e com os munícipes.

Com os questionários aos Vereadores ou Técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais pretendeu-se a recolha de informação directa, de natureza qualitativa e quantitativa, sobre a estrutura, recursos humanos e meios financeiros utilizados no âmbito das políticas sociais municipais.

Tanto os questionários como as entrevistas foram complementadas pela consulta directa a documentação municipal, nomeadamente Plano de Actividades, Contas de Gerência, Regulamentos e Organogramas dos serviços municipais, estudos de caracterização social, regulamentos específicos sobre a acção municipal no domínio social, protocolos e acordos com outras entidades para acções conjuntas no âmbito social, etc.

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos, para além desta parte de carácter introdutório. No capítulo I pretendeu-se dar o enquadramento teórico ao estudo, descrevendo-se de forma sintética a evolução das teorias da administração local, a definição e âmbito de políticas sociais e inerentes conceitos de pobreza e exclusão social, e, por último, descreveu-se, de forma resumida, a evolução das políticas sociais nos Estados modernos.

No capítulo II tratou-se da evolução do poder local em Portugal, desde o início da nacionalidade até 1994 e do enquadramento legal dos municípios, quer dos planos administrativo e financeiro, quer relativamente aos recursos humanos. Administrativamente evidenciou-se o princípio da descentralização, consagrado na Constituição e a competência regulamentar própria das autarquias.

No campo financeiro analisou-se as diversas receitas municipais, assim como a forma de cálculo do Fundo de Equilíbrio Financeiro. Quanto aos recursos humanos, analisou-se a evolução, tanto quantitativa como qualitativa, verificada na contratação de pessoal, assim como as possibilidades de ajustamento dos quadros de pessoal às necessidades municipais de índole social.

No Capítulo III analisou-se, de uma forma geral, a intervenção das autarquias portuguesas no domínio social. Fez-se um levantamento das políticas sociais postas em prática pelos municípios, nomeadamente no tocante a saúde, educação, segurança social/acção social, habitação e emprego/desemprego.

Apesar de se reconhecer que o levantamento efectuado está longe de ser exaustivo, tentou-se recolher o máximo de informação, de carácter geral, sobre os sub-temas tratados.

No capítulo IV fez-se um levantamento dos meios utilizados pelos municípios alvo do estudo na implementação das políticas sociais de sua iniciativa, assim como o desenvolvimento da burocracia municipal dos serviços sociais, a intervenção dos municípios na sociedade local e a cooperação com a administração central e os agentes sociais locais, procurando aferir o grau de institucionalização das acções municipais como parte das políticas sociais públicas.

Por último apresentam-se as conclusões onde são apontadas algumas notas conclusivas sobre a acção dos municípios portugueses, enquanto órgão de poder, na gestão das políticas sociais públicas, assim como na implementação de políticas sociais municipais. Referem-se também algumas opiniões sobre formas de parceria eventualmente a estabelecer, com o fim de melhorar a eficiência das políticas sociais.

MUNICÍPIOS E POLÍTICA SOCIAL



1 - ENQUADRAMENTO ANALÍTICO

Este capítulo estrutura-se em torno das concepções e modelos de políticas sociais, das perspectivas teóricas e evolução histórica do poder local. Efectua-se, assim, uma reflexão teórica sobre o conceito e objectivos da política social, sobre a função do Estado na implementação desse tipo de políticas e a evolução histórica das teorias da administração local.

Actualmente as comunidades locais estão sujeitas a mudanças importantes, fruto de pressões económicas, políticas e sociais, decorrentes de uma demografia em mutação, reestruturações económicas e alterações tecnológicas. Estas pressões provocam alterações nos recursos, opções e possibilidades das pessoas, famílias e, conseqüentemente, das comunidades onde estão inseridas.

A par dos efeitos benéficos gerados, nomeadamente o crescimento sócio-económico, que se materializam no incremento relativo das condições de bem estar e de qualidade de vida, verifica-se também a produção de efeitos secundários e perversos. Tais efeitos perversos têm expressão nos fenómenos de pobreza e exclusão social, que se manifestam em teias de privações e apresentam-se como multiplamente determinados por problemas a nível de emprego, saúde, educação e ensino, habitação, etc. (Rodrigues e Stoer, 1993).

Face a tais alterações, passa-se a reconhecer, nas orientações de política, uma atenção acrescida ao papel da administração local, tanto mais quanto toda esta conjuntura de mudança se faz acompanhar por uma reapreciação da natureza e do papel da política social e dos modos de provisão de bem-estar (*Le Grand e Robinson, 1984; Evers, 1987*).

2 - POLÍTICA SOCIAL - DEFINIÇÃO E OBJECTIVOS

A definição de política social não tem obtido consenso entre os investigadores desta matéria. De acordo com Hill, uma das maneiras de responder à questão “o que é a política social?” é estabelecer uma listagem de políticas públicas subordinadas a esta área. Outra maneira também de responder a tal questão é tentar explicar o que distingue a política social dos outros tipos de política (*Hill, 1990*).

Consubstancia-se num conjunto de políticas dirigidas ao bem-estar social, que se diferenciam de outras actuações pelos seus objectivos e pelos estratos sociais a que se dirige. É um conjunto de acções de prevenção e correcção de disfunções sociais (*Grefe, 1975*). A finalidade deste tipo de política tem um carácter não só curativo, mas também preventivo dessas disfunções sociais e visa o aumento do bem-estar social.

O objectivo da política social, na luta contra fenómenos provocados por disfunções sociais, é um objectivo de integração, ou seja, tenta integrar os indivíduos excluídos socialmente na vivência social mais adequada. Deve ter um sentido incrementalista, isto é, de atenuação ou de quebra constante de insuficiências, o que lhe dá um carácter dinâmico (*Pereirinha, 1993*).

O Estado é o grande interventor na política social, através da produção de bens e serviços públicos. Na acção do Estado, segundo Grefe, encontram-se intervenções que se podem classificar por:



- Medidas de política de acesso
- Medidas de política de promoção
- Medidas de política de integração

Nas medidas de política de acesso, tenta garantir que todos tenham igual acesso aos bens e serviços por si produzidos ou postos à disposição dos indivíduos. As medidas de política de promoção têm em vista o aumento do grau de satisfação do uso de certo serviço, ou seja, de melhorar a capacidade de utilização do serviço. Nas medidas de política de integração é tentada a integração dos indivíduos na sociedade em que vivem.

O objectivo destas medidas é o atenuar das desigualdades, através de mecanismos fortes de redistribuição do rendimento.

Apesar das políticas sociais implementadas pelo Estado, de âmbito macro-social, terem como alvo grupos sociais com carências de diversa ordem, as políticas sociais implementadas pelas autarquias locais, quer autonomamente, quer em parceria com o poder central, são dirigidas à correção de disfunções sociais provocadas por baixos rendimentos, isto é, são essencialmente dirigidas aos munícipes pobres e excluídos socialmente.

3 - POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL - CONCEITOS

Mas o que é pobreza e exclusão social? Têm conceitos idênticos, iguais ou diferentes?

As opiniões dividem-se, mas apontar, intermediamente, para a identidade/aproximação é a solução usual. Embora não haja unanimidade em torno dos conceitos, há também quem os identifique como iguais. A grande discussão situa-se portanto em saber até que ponto é que a exclusão social,

não é o mesmo que a pobreza e porque se utiliza um conceito em vez de outro.

Uma primeira perspectiva, de raiz mais economicista, julga a relação pobreza/exclusão social, um mecanismo de causa e efeito, onde a pobreza, reflectindo uma determinada privação, conduziria a um processo de exclusão social, ou não inclusão nos padrões de vida em sociedade, o que pode ser provocado por vários factores, ou de cariz social (funcionamento das instituições, vida em sociedade), ou por motivos de índole económica (mercado de trabalho).

No entanto, a tendência pela qual se rege actualmente a concepção de exclusão social, ao nível da União Europeia, identifica a situação ou não de exclusão social, respectivamente, com a inobservância ou observância dos denominados direitos de cidadania (*Pereirinha, 1993*). Em última análise, a exclusão social não é apenas algo que diz respeito a recursos inadequados relativamente aos padrões de vida em sociedade, e combater a exclusão social tem a ver com a obtenção de níveis de vida aceitáveis para os indivíduos, nomeadamente em seis áreas base: saúde, educação, habitação, emprego, formação e serviços comunitários. Em suma, combater a exclusão social consiste em executar políticas que garantam aos cidadãos os direitos de cidadania, que se reflectem na área civil, política e social, incluindo esta última o bem estar económico.

Este conceito de exclusão social leva a crer que é um conceito multidimensional. Também a pobreza é um conceito multidimensional, embora haja formulações de linha de pobreza que tentam unidimensionalizar o conceito.

Contudo há que tirar uma ilação na comparação dos dois conceitos. Pode haver famílias / indivíduos que estão em exclusão social e não em pobreza. A exclusão social deve ser encarada essencialmente como um processo.

O facto de pessoas / famílias adquirirem ou não os seus direitos de cidadania surge em virtude do funcionamento das instituições, e há mecanismos na sociedade que podem levar à exclusão social.

Em jeito de conclusão pode afirmar-se que a pobreza é encarada como o resultado efectivo desses processos de exclusão social, que, como processos que são, comungam da característica de dinamismo, permitindo a sua focalização nos aspectos da política económica e da política social, bem como nos esquemas institucionais que as suportam.

O conceito de pobreza é um conceito normativo, isto é, tem presente juízos de valor na sua constatação. Há pois que definir uma linha de orientação para se efectuar a avaliação da pobreza, que parte precisamente da identificação da situação de pobreza. Se se definir esta situação de pobreza como a impossibilidade de alcançar um conjunto de níveis mínimos de bem-estar, continua-se sem certezas, pois não se sabe o que são e quem define esse conjunto de níveis mínimos de bem-estar. As formas de abordagem à volta da linha de pobreza, que no fundo estatui esse limiar de bem estar, são imensas. Por isso se aborda só algumas considerações sobre este aspecto.

Numa primeira perspectiva, se se considerar que numa dada sociedade se fixam um conjunto de bens e serviços que são consumidos, e que alguém (continua a haver uma incerteza em relação a este alguém - talvez o "planeador onisciente" de Samuelson) define valores mínimos para o seu consumo, a constatação da situação em que alguém não alcança estes mínimos, dá origem à definição de pobreza de uma forma directa. No fundo, desta forma identificam-se aqueles, em que o nível actual de consumo relativo

a uma variedade de bens (previamente estabelecido) falha no alcance dos níveis mínimos. Esta definição directa de pobreza é caracterizada como normativa, na forma como se definem os níveis mínimos, e como multidimensional, pois não se refere a um só aspecto. A forma directa de definir a pobreza enferma, no entanto, de algumas insuficiências, das quais se podem salientar duas: admite o princípio da compensação, ou seja, possibilita que alguém seja, por exemplo, pobre em conforto, mas não em alimentação (o que gera ambiguidades de avaliação) e, por outro lado, requer uma observação directa dos padrões de consumo dos indivíduos/famílias.

Tentou-se ultrapassar estas questões de ambiguidade e, até certo ponto, de determinismo, através de uma análise de pobreza, em termos de escassez de recursos, que seria padronizável através do rendimento, isto é, tornou-se a pobreza num conceito unidimensional. Ao contrário do que se possa pensar, o determinismo desta alternativa é bem evidente, pelo facto de o nível mínimo ou limiar de rendimento ser obtido através do custeio de um conjunto alvo de bens básicos, escolhendo pois o nível de despesa mínima que consegue obter tal cabaz.

No fundo, esta forma indirecta de medir a pobreza identifica aqueles que não têm a "capacidade" para satisfazer as necessidades básicas.

Estas formas de definição de pobreza podem ser consideradas aproximações absolutas à pobreza, dado que ligam a existência de uma situação de pobreza a um cabaz de bens e aos seus níveis mínimos de subsistência ou, unidimensionalizando a questão, a um limiar de rendimento.

A discussão em torno da definição de pobreza incide sobre o seu carácter absoluto ou relativo. Tanto Townsend, como Sen se debatem com esta interrogação. Na visão de Townsend (1979) os pobres são os que, devido à sua escassez de recursos, são incapazes de participar nas actividades e ter as

condições de vida que são habituais ou pelo menos, maioritariamente aprovadas nas sociedades a que pertencem. Em suma, Townsend está a estabelecer uma privação em relação ao que é a vida em sociedade, como método de definição da pobreza. Tenta medir o desvio em relação à norma (em determinados bens, serviços e realidades sociais) e tenta agrupar esses desvios, definindo a pobreza como um fenómeno relativo, que pode ser identificado por um indicador unidimensional, sem tentar, por sua vez, identificar a cadeia lógica dos recursos até à satisfação das necessidades, isto é, rendimento - bens e serviços - características - "capabilities" - utilidade.

Basicamente o que determina o alcance da utilidade, e logo do bem estar, é a capacidade que as coisas têm de satisfazer as necessidades, e nesse sentido a pobreza é um conceito absoluto em termos de "capabilities" (ou existem ou não existem), e relativo em termos dos bens ou serviços e suas características.

A tentativa de introduzir uma relatividade, associada a um menor paternalismo na definição de pobreza é bem vincada no caso da chamada pobreza subjectiva, onde a definição de uma medida de pobreza advém da percepção que os indivíduos/famílias têm sobre o que deve ser o rendimento adequado, comparando-o com os rendimentos usufruídos à época da comparação. Este tipo de metodologia pode provocar enviesamentos, dado resultar de inquéritos, onde a seriedade das respostas e o diferente tipo de famílias inquiridas podem provocar esses efeitos distorcedores.

Finalmente, outro método de definir, em termos relativos, a pobreza de uma forma mais explícita, é a derivação de linhas de pobreza a partir do rendimento relativo puro. Este é o método mais utilizado na CE. Estatui que pobre é o indivíduo com rendimento menor que X% da mediana dos rendimentos, normalmente 50%. Uma crítica apontada a este método tem a ver com o facto de ligar muito a pobreza à distribuição de rendimento. Cria uma identificação abusiva entre pobreza e desigualdade.

Após a apresentação dos diferentes métodos de definição de linha de pobreza, é útil referir que, apesar da diversidade de análises, os problemas e insuficiências continuam a persistir. A resposta a questões como as que seguem, acabam por tornar complexa a análise, embora ao mesmo tempo a enriqueçam:

- Os mínimos serão diferentes de zona para zona e de tempo para tempo?
- Será possível definir padrões mínimos, definitivamente identificáveis, e fixá-los numa linha absoluta?
- Qual o objecto da análise da pobreza: a família, o indivíduo ou o quê?

Enfim, está-se longe de ter solução para resolver os problemas de identificação da pobreza, fundamentais para uma acção combativa determinada e consciente. Pode-se concluir que não há uma metodologia única para identificação dos indivíduos / famílias em situação de pobreza. A medida clássica de pobreza mais utilizada é o índice de Sen.

Relativamente à exclusão social, falar de causas ou processos que conduzem à sua existência, pela sua diversidade, implica naturalmente a existência de diversos tipos de pobreza/exclusão social, consoante sobretudo a intensidade, a extensão e a duração em que esses processos/causas se manifestam.

No fundo, a natureza da exclusão social determina construídos sociais, que mais fácil ou dificilmente podem ser considerados e de formas diferenciadas, pelas políticas de combate à exclusão social.

Mas, objectivamente, quais são os principais processos / causas de exclusão social?

- Baixo nível de rendimento

Conforme Pereirinha (1993), em Portugal o baixo rendimento é o mais relevante factor de exclusão social. Este autor foca a importância para o caso português das famílias de baixo rendimento não poderem ser consideradas um grupo homogéneo, quer nas causas de pobreza, quer nas políticas adequadas que lhes devem ser dirigidas para ultrapassar a linha de pobreza. As desigualdades do rendimento familiar são determinadas por factores distintos nas áreas urbanas e rurais. Nas primeiras as desigualdades de rendimento são influenciadas pela educação e nas segundas tais desigualdades são influenciadas pelo tamanho do agregado familiar e pela idade do chefe de família.

- Mercado de trabalho

O funcionamento do mercado de trabalho pode acabar por ser um processo de exclusão social, que induz problemas ao nível de rendimento e, para além disso, induz a disfunções graves a nível psíquico (incerteza no emprego, salários em atraso). A questão da segmentação do mercado de trabalho relaciona-se indiscutivelmente com a contracção de alguns sectores, simultânea à expansão de outros, associado à falta de formação de base sólida do empregado padrão, facto que lhe dificulta a flexibilização/modernização de características necessárias ao regresso ao mercado de trabalho. É bem evidente que este fenómeno se vem agudizando nos últimos tempos, devido a factores de ordem demográfica, a desfasamentos estruturais dos meios de produção e à crise de alguns sectores ditos tradicionais.

Mas outros factores contribuem decisivamente para processos de exclusão social, mais ligados ao domínio público, que em termos sectoriais são:

- Educação

É uma área fundamental da política social, onde a evidência da exclusão social se manifesta no insucesso e no abandono escolar, que pode contribuir para a transmissão de geração em geração da pobreza.

- Saúde

Reflecte-se, sobretudo, no uso inadequado de cuidados preventivos e no acesso, até certo ponto de valor elevado, a curas terapêuticas e medicinais. O problema da saúde está muito ligado a problemas de informação.

- Habitação

É outro factor extraordinariamente importante de exclusão social. Os altos preços praticados no mercado da habitação, bem como as elevadas rendas cobradas por aluguer, inviabilizam o acesso de uma parte considerável da população a habitação própria. Também a falta de acompanhamento, através de uma acção social eficaz, de bairros ditos sociais, é conducente à marginalização, à delinquência e, conseqüentemente, à exclusão social.

A multidimensionalidade deste fenómeno envolve em si um grau de universalidade que, por si só, requer actuações políticas especiais, no sentido da sua erradicação, como óptimo da primeira ordem, ou da sua atenuação, como segundo óptimo. Realce-se que o seu carácter de enraizamento no tempo não permite aceleramentos no sentido de resoluções rápidas e definitivas, mas pelo contrário, dever-se-á ter a percepção da estruturalidade da questão e, apesar de se ter sempre em consideração as medidas curativas, dar especial relevo à actuação de âmbito preventivo.

A diversidade regional das fontes, e bem assim, dos impactos da pobreza e exclusão social, alertam para importantíssimos factores de sucesso ou insucesso de implementação de políticas de combate a tais disfunções. O melhor conhecimento local das realidades sociais obrigam a reflectir sobre a

possibilidade de distância, numa perspectiva multidimensional, surgir como um factor de enviesamento entre as directrizes de política emanadas da administração central e as necessidades de âmbito local. Os processos de desconcentração e, sobretudo, de descentralização, permitiram a partilha da responsabilidade na resolução ou atenuação de fenómenos com as características da pobreza e exclusão social. Perante esta perspectiva flexibilizadora, tanto o poder local, como a sociedade civil deverá ser chamada a intervir. A ideia de "partenariado" entre os actores sociais deverá reactivar o conceito de solidariedade social, tão esquecido nos últimos tempos.

A participação das populações na implementação de políticas sociais, através da criação de comissões de solidariedade social, assim como dos órgãos locais de poder, podem aumentar a eficácia e eficiência das políticas sociais, nomeadamente pela melhor identificação dos problemas e utilização dos recursos existentes na região.

A própria solidariedade social, face às restrições orçamentais da administração central, poderá assumir um maior protagonismo na resolução de problemas sociais, rentabilizando os meios à disposição e agregando-lhe formas de voluntariado local.

Conforme salienta Pereirinha (1993), os problemas de coordenação de políticas no combate à exclusão social, iniciam-se com um desadequado arranjo institucional, mais preparado para responder a questões de âmbito categorial e sectorial, do que propriamente a questões de âmbito universal.

Se bem que uma alteração no arranjo institucional seja necessário, os problemas de coordenação podem ser minimizados, através da flexibilização do sistema existente e do fomento da cooperação entre os poderes central e local e a sociedade civil. É necessário o estabelecimento de objectivos comuns que viabilize a convergência de acções, a criação de instituições específicas a

um determinado problema, direccionadas a um dado grupo alvo (política categorial), que implique a coordenação de políticas sectoriais (saúde, educação, acção social, habitação, emprego, etc.) e a criação de programas de carácter multidimensional (como os programas de luta contra a pobreza).

A coordenação dos actores para a implementação das políticas sociais, é pois imprescindível para uma eficaz luta contra a pobreza e exclusão social, uma vez que fomenta o empenho colectivo na consecução de um objectivo comum, com os inerentes ganhos de sinergia. Só o Estado pode garantir tal coordenação.

O Estado é o grande interventor na política social. Tem uma função central de concepção, animação, coordenação e controle das políticas sociais (Ray, 1988).

4 - A POLÍTICA SOCIAL NOS ESTADOS MODERNOS - O WELFARE STATE

A intervenção dos Estados no domínio social teve o seu início no final do século passado.

O aparecimento de uma política social estruturada deu-se na Alemanha, quando Bismark instituiu a obrigatoriedade do seguro social, destinado a proteger os trabalhadores, quando sujeitos a situações adversas.

No entanto, este tipo de política sofreu um forte incremento no pós-guerra, sendo a Inglaterra o país que mais contribuiu para o efeito.

Os Estados chamaram a si a responsabilidade de garantir o fornecimento de determinados bens e serviços às respectivas populações. É nesta altura que surge o termo de "Welfare State" ou Estado providência.

As funções do Estado consubstanciam-se na regulamentação, financiamento, produção de bens e serviços públicos e sua redistribuição. Os objectivos a atingir visavam a eficiência e a equidade dessa redistribuição. Mas apesar do papel predominante do Estado, também outros actores intervêm no domínio social, nomeadamente o mercado e as famílias. É com estas instituições que o Estado procura a consecução do "Welfare Mix" mais correcto para atenuação/resolução das disfunções sociais.

Com o elevado crescimento económico verificado nas décadas de 50 e 60, derivados da reconstrução da Europa e da criação da CEE, os Estados providência fundamentaram-se e desenvolveram-se. Nesta altura praticamente não havia desemprego e, por consequência, os problemas sociais eram mínimos. O Estado poderia garantir uma considerável protecção social, uma vez que possuía os meios financeiros necessários para o efeito.

Os regimes de protecção social existentes na Europa tinham as suas diferenças originadas essencialmente pelo percurso que a protecção social tinha feito em cada país. Por conseguinte, para explicar a formação dos Estados providência, segundo Esping-Andersen, podem-se considerar três grandes linhas.

- Linha estruturalista (tese industrialista);
- Linha institucionalista;
- Linha classista.

A primeira linha explica-se por uma tese industrialista, que acabou com uma visão pré-industrial da reprodução da sociedade. Os problemas do mercado criam dependências individuais em relação ao próprio mercado. Cria urbanização, aumentando consequentemente as relações entre as pessoas e provocando a intervenção do Estado para racionalizar essas relações.

A linha institucionalista refere que são as instituições democráticas e o seu desenvolvimento que influenciam o crescimento do papel do Estado na sociedade.

A linha classista considera que o Estado providência se desenvolve devido à luta entre as classes sociais, intervindo para garantir um certo equilíbrio social e um funcionamento harmonioso da sociedade.

Conclui-se assim que não é possível encontrar uma explicação única para o aparecimento do Estado providência.

Se se examinarem as variações, a nível internacional, dos direitos sociais e as estratificações do Estado providência, constata-se diferentes arrumações entre estado, mercado e família.

As variações do Estado providência não estão linearmente distribuídas, mas agrupadas em regimes tipo (*Esping-Andersen, 1990*).

Um desses regimes tipo é o Estado providência liberal. É essencialmente caracterizado pelos modestos benefícios, essencialmente dirigidos a uma classe trabalhadora com baixos rendimentos. Este modelo está implantado em países como os Estados Unidos, Canadá e Austrália.

Um segundo regime-tipo, praticado na Áustria, França, Alemanha e Itália, pode-se denominar por Estado providência "corporativista". A histórica herança do estado corporativo serviu de instrumento para valorizar a nova estrutura de classes pós-industrial. Nestes conservadores e fortes estados providência corporativos, a obsessão liberal com a eficiência do mercado nunca teve primazia e, como tal o reconhecimento dos direitos sociais foi sempre duramente disputado. Neste regime tipo, o factor predominante é a preservação dos diferentes status e os direitos estão intimamente ligados à

classe e ao status. Os regimes corporativos também são fortemente influenciados pela igreja e daí advêm as inúmeras acções de preservação da família tradicional.

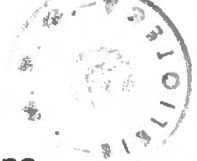
O terceiro agrupamento de regimes-tipo, e também o mais pequeno, é composto por países que estenderam também os princípios de universalidade à nova classe média. Este regime é usualmente denominado Estado providência social democrata, uma vez que, geralmente, a força política dominante que está por detrás da reforma social é a social democracia.

Com a desaceleração do crescimento económico verificado na década de 70, começam a surgir as primeiras dificuldades para o Estado providência. O desemprego começa a atingir índices alarmantes, a situação económica das empresas começa a degradar-se e os problemas sociais emergentes de tais acontecimentos avolumam-se.

Esta situação de crise, apesar de ter uma ligeira melhoria na segunda metade da década de 80, mantém-se até esta altura.

As suas principais causas foram a globalização dos mercados, o aparecimento de economias florescentes no extremo oriente, o colapso do mundo comunista e a transformação tecnológica e estrutural dos processos de fabrico.

Os governos centrais, no sentido de aumentarem a eficiência dos recursos empregues na protecção social, descentalizaram a prestação de alguns serviços nas administrações locais. Os serviços prestados pelos governos locais diferem de país para país. Em Inglaterra os governos locais assumiram os serviços de polícia, bombeiros, escolas públicas, serviços sociais e protecção do meio ambiente.



Em França, os governos locais operam dentro de uma estrutura hierárquica, na qual as unidades intermediárias, denominadas Departamentos, exercem o controlo administrativo e financeiro sobre as comunas locais. Embora cada um destes níveis da cadeia hierárquica tenha um conselho eleito, o mais importante funcionário nas províncias é o Perfeito do Departamento, nomeado pelo Ministro do Interior .

A Suécia tem um sistema intergovernamental como o inglês, com um sistema unitário de governo sem uma jurisdição intermédia entre o central e os locais. Os municípios suecos asseguram transportes públicos, bibliotecas, escolas, teatros, serviços de saúde para pessoas idosas e todos os serviços sociais, para além de outros serviços fora da área social.

A República Federal Alemã apresenta um sistema intermédio entre o modelo francês e inglês. Presta uma ampla gama de serviços sociais e económicos, nomeadamente bancos. De referir, no entanto, que grande parte da responsabilidade administrativa e financeira é partilhada com os governos dos estados federados.

Na Holanda os governos locais prestam também um grande número de serviços sociais e gozam de larga autonomia.

Nos Estados Unidos, até aos anos trinta, os estados e governos locais só tinham uma ajuda limitada do governo federal para os seus projectos e serviços sociais. Com o "New Deal", programas de carácter social aumentaram a ajuda federal às cidades e governos locais. Gradualmente durante os anos 50 e 60 foram estabelecidas formas de cooperação mais profícuas entre os governos locais e federal, que disponibilizaram melhores serviços de âmbito social às respectivas populações.

Na tentativa de atenuar a crise do "Welfare State", os governos, para além de descentralizarem as políticas sociais na administração local, estudam as possibilidades de transferência de alguns serviços de protecção social para o sector privado, tendo-se verificado já várias experiências com êxito em alguns países, nomeadamente na Inglaterra. Pretende-se com tais medidas, diminuir os custos administrativos e aumentar a eficiência dos serviços prestados.

Em Portugal o Estado providência não foi apanágio do "Estado Novo". Chamando a si a organização e gestão do espaço económico, o Estado corporativo delega a gestão do domínio social à Igreja Católica, que se constitui como elo de ligação entre a sociedade civil e o Estado. (*Rodrigues e Stoer, 1993*).

A partir do pós-guerra, com o aumento da sua intervenção, o Estado vai diluindo a linha divisória, por si demarcada, entre o económico e o social. Tentando aproximar-se das realidades sociais que emergiam nos países democráticos, foi gradualmente substituindo a Igreja na implementação de formas de protecção social, na tentativa de obviar anomalias surgidas com a implementação do sistema corporativo.

Mesmo a "Primavera Marcelista", apesar de se ter verificado um incremento das políticas sociais, através da reforma dos serviços de saúde e do alargamento da previdência social, não se assumiu como um Estado de bem-estar social.

Nesta altura, a despesa pública social ficava muito aquém dos países da CE e os direitos sociais, apesar de aflorados, não tiveram uma efectiva consagração.

Após 1974 e no período revolucionário, apesar da despesa pública social ter crescido, a um ritmo superior ao crescimento económico então verificado, não

se constata uma evolução para o Estado de bem-estar, devido essencialmente a uma prática administrativa de continuidade, exercida pela burocracia estatal, herdada do antigo regime.

Com a entrada em vigor da Constituição da República em 1976, apesar das alterações registadas, o Estado continuou a manter-se afastado da reforma política do Estado providência. Apesar da Lei Constitucional consagrar um programa social bastante identificado com os princípios do Estado providência e se verificar uma progressiva aproximação das políticas sociais às exigências do crescimento económico, continuam na prática a verificar-se importantes afastamentos às características fundamentais do Estado de bem - estar.

A par da institucionalização e alargamento das políticas sociais, Portugal tem vindo a enfrentar ultimamente os efeitos de uma crise económica prolongada. Tal facto tem levado o Estado a tentar passar do exercício do papel regulador social para situações de partenariado com agentes sociais públicos e privados e mesmo para tentativas de privatização de alguns serviços sociais no âmbito da saúde e da acção social.

Apesar da consagração constitucional do princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização da administração pública, no quadro legal da organização democrática do Estado, ter sido mais forte que em qualquer outro Estado europeu, tal consagração não foi suficiente para garantir um poder local completamente autónomo, uma vez que se encontra muito dependente da administração central, quer financeiramente, quer técnica e administrativamente.

A autonomia dos governos locais tem variado ao longo do tempo, consoante os regimes praticados pelos respectivos poderes centrais, mais liberais ou mais ditatoriais, indo desde uma grande liberdade de actuação até uma mera

veiculação das directrizes emanadas da administração central, facto que deu origem ao aparecimento de algumas teorias sobre o assunto.

5 - TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

As questões ligadas à teoria política do governo local nasceram aquando do aparecimento do Estado moderno. Desde a sua fundação que os Estados modernos têm reconhecido, quer de forma institucional, quer de forma consuetudinária, a existência do poder local.

Segundo Rocha, este assunto foi tratado politicamente por Bodin, que reconheceu a existência, entre o Estado e a família, de corporações ou grupos e estudou cuidadosamente quais os benefícios e inconvenientes da sua existência na comunidade. Algumas destas corporações ou grupos foram criadas pelo povo e tinham a aprovação explícita ou tácita do soberano. Outras eram corpos colegiais instituídos pelo soberano, como por exemplo, o Parlamento. Neste esquema o município pertence à última categoria. É autorizado ou permitido pelo soberano para exercer a autoridade sobre os cidadãos de uma determinada área.

Ainda, de acordo com Bodin, num "estado popular" a liberdade absoluta seria deixada aos corpos intermédios, ao passo que numa "ditadura" os corpos intermédios seriam suprimidos. Numa "monarquia justa" seria prosseguido um objectivo intermédio, isto é, seriam respeitados os privilégios das cidades e municípios.

Montesquieu, no seu "Espírito das Leis", fala também do reconhecimento dos municípios, aos quais se deve dar uma certa relevância constitucional. Estes corpos intermédios teriam a função de moderar o poder do soberano e, ao mesmo tempo, constituir um poder soberano delegado.

Em simultâneo com o pensamento de Bodin e de Montesquieu vigorou, nesse mesmo período uma outra política que concebia os municípios como meros agregados de indivíduos.

Conforme Hobbes, continuado por Hume e Kant, o que verdadeiramente interessava era a relação entre o soberano e os súbditos, entre o Estado e o indivíduo - os corpos intermédios poderiam existir mas não tinham vida própria, isto é, autonomia.

Rosseau, com a teoria da vontade geral, somatório das vontades individuais dos cidadãos, será o grande expoente desta corrente.

O sistema napoleónico representou um compromisso entre os agentes locais da autoridade central e as assembleias supervisionadas, representando os interesses locais.

Desta forma, o Estado soberano assegurava, por um lado, que as suas leis seriam executadas e que o interesse geral triunfaria sobre os interesses locais. Por outro lado, conseguia que as assembleias locais recebessem os impostos em nome do interesse geral. Os seus membros eram indicados dentre os influentes locais e, a partir de determinada altura eleitos pelos contribuintes. Todavia, escolhidos ou eleitos, a sua acção estaria sujeita ao controlo dos agentes centrais.

O conceito de Administração Local baseia-se na romantização do liberalismo, que tinha maior confiança na iniciativa privada e local do que no Estado. Este deveria auto-reduzir-se a ser o fiscalizador do funcionamento do sistema social e económico. Por consequência, quanto menos Estado, melhor (Rocha, 1991).

Esta ideia apareceu na administração prussiana e com base nos costumes germânicos. De facto a Prússia foi o primeiro Estado moderno, no qual os princípios do governo local representativo, através de sufrágio directo, foram introduzidos a nível de município.

Porém, foi na América que o conceito de governo local frutificou e quando hoje se fala em governo local pensa-se de imediato nos EUA e no movimento de reforma municipal dos finais do século passado, com as suas publicações, ligas, clubes, conferências e que culminou em 1900 num programa de reforma. Ao mesmo tempo a ciência municipal assumia a sua real dimensão, tornando-se num curso normal de Universidade. Daí nasceu, como consequência, um considerável corpo teórico.

A ênfase neste século e especialmente depois da grande depressão, foi posta mais na liberdade deixada pelo Estado às comunidades locais do que nos serviços prestados pelo governo aos seus cidadãos. A economia Keynesiana dos anos 30, com a sua chamada de atenção às medidas estabilizadoras, teve implicações óbvias para as despesas públicas, aumentando o investimento dos corpos administrativos locais, como forma de estabilização da economia. Serviços de primeira necessidade, como saúde, educação, segurança pública e assistência social passaram também a ser prestados pela administração local.

Várias questões relacionadas com a agência local de serviços se levantaram, como seja os direitos e a eficiência.

Ultimamente os estudos sobre os governos locais, conforme Dearlove, têm sido orientados segundo duas perspectivas principais. Uma que considera o poder local como agência do governo central, outra que concebe as autoridades locais como governo autónomo. Na primeira perspectiva, as autoridades locais são concebidas como estruturas administrativas, cuja

principal função é a implementação das políticas decididas pela administração central. Assim, é o governo que determina as políticas e remete a sua aplicação e adaptação às realidades locais para os municípios.

Nesta perspectiva o controlo central baseia-se na dependência das autoridades locais face às transferências financeiras da administração central, na uniformização dos serviços públicos, justificada pela necessidade de garantir condições de igualdade de acesso a todos os cidadãos e em todas as regiões e no enquadramento da intervenção municipal na legislação produzida pelo governo central.

Na outra perspectiva, o poder local é encarado como governo municipal autónomo, enquanto instituição representativa da democracia directa, exercida pelos eleitores a nível local. Nesta óptica, quer através do voto, quer por via da mediação dos partidos políticos, quer ainda através dos dirigentes locais, os cidadãos exercem a sua influência na determinação das políticas locais. Revelando certa afinidade com esta perspectiva, está a teoria centrada nos "lobbies" ou grupos de pressão, segundo a qual os governos e os políticos locais são permeáveis à influência e às exigências dos grupos locais (Dearlove, 1973).

Na Europa Ocidental, nos últimos cinquenta anos, foi atribuído aos governos locais crescente responsabilidade na capacidade de prestação de serviços. Várias razões foram apontadas. Em primeiro lugar, os governos centrais têm preferido muitas vezes usar os governos locais como veículos de prestação de serviços locais, tais como serviços de saúde, educação, acção social e formação profissional. Entende-se que estes serviços deviam ser adequados às características e necessidades das populações alvo e, portanto, deviam ser postos sob o controlo e supervisão das autoridades locais, que conheciam melhor a realidade, por serem os interlocutores mais próximos dessas populações.

Em segundo lugar, para que fosse possível uniformizar as várias regiões em termos de desenvolvimento e nível de vida, tornou-se necessário transferir mais dinheiro para as zonas mais desfavorecidas. Este facto obrigou também à valorização da importância dos governos locais.

Assistiu-se no pós-guerra à centralização administrativa dos Estados Europeus. Na origem deste fenómeno estiveram duas causas. Em primeiro lugar, a reestruturação e reconversão geraram a adopção de técnicas de planeamento que não se compadeceram com especificidades regionais. Quando muito o plano tinha em conta as características das regiões e os seus graus de desenvolvimento: os objectivos e os instrumentos eram traçados no centro e impostos às zonas periféricas em nome da democracia e da vontade da maioria.

A outra causa tem a ver com o Welfare State. Sobretudo depois da II Guerra Mundial, os cidadãos dos países beligerantes da Europa Ocidental impuseram aos respectivos Estados um conjunto de direitos económicos e sociais.

A concretização desses direitos implicou a criação de estruturas administrativas e duma burocracia centralizada não só de forma a tornar mais eficiente a organização dos serviços, mas também para garantir a igualdade entre todos os cidadãos.

A partir dos anos sessenta gera-se um movimento contra a centralização político-administrativa. Provocado por diferentes componentes políticas e ideológicas, teve nas ideias da democracia local e eficiência os principais motores. Os dois argumentos têm origens diferentes. O primeiro fundamenta o movimento de descentralização na Europa, onde permanecem no seio dos Estados comunidades sociológica e culturalmente autónomas. Trata-se duma

transposição para o plano regional e local de estratégias emanadas para alguns países contra a dependência económica e política.

O argumento da eficiência está tradicionalmente ligado à "public choice". Este modelo consubstancia-se no facto de os políticos e partidos procurarem maximizar a possibilidade de serem reeleitos e de que a manipulação dos impostos e taxas, bem como das despesas e serviços prestados à comunidade local são os instrumentos de que se servem para alcançar os seus objectivos. Os políticos agem como empresários, só que os votos substituem os lucros.

Sob pressão local, os governos centrais resistiram aos argumentos da democracia local e eficiência, só cedendo recentemente porque visam na descentralização e autonomia uma forma de resolver os problemas emergentes do Welfare State. Descentralizaram-se alguns serviços, tornando-os mais acessíveis às populações, transferiu-se a burocracia, mas não se descentralizaram as receitas, nem a capacidade de decisão política. Em suma, transferiram-se os custos do Welfare State.

A ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL

1 - ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

Em Portugal, a tradição da administração local remonta ao princípio da nacionalidade e ao longo do tempo passou por vários graus de autonomia.

Muito antes da existência de Portugal, na região foi implantada um tipo rudimentar de administração local que surgiu através da "Presúria" ou povoamento das terras que não pertenciam a ninguém, levado a efeito pelos Visigodos, no século IX.

O povoamento foi feito de forma voluntária e privada pela população que constituía pequenos aglomerados populacionais e oficialmente por ordem do soberano, em nome deste. Como exemplo da presúria oficial dessa época tem-se as cidades de Portocale e Coimbra que tiveram lugar em 868 e 878, respectivamente. Estas duas cidades eram administradas por dois homens importantes da nobreza, designados pelo rei das Astúrias.

A Presúria privada deu origem a núcleos populacionais, que se dedicavam à agricultura. Dada a ausência do poder do soberano durante muito tempo, os homens tinham de procurar entre si soluções para os seus problemas, relacionadas com a repartição das terras, com as águas e a exploração dos bosques.

Os problemas eram resolvidos na assembleia de vizinhos (concilium vicinal), que foi o primeiro órgão de poder local.



No século XI, a presúria perde importância e a realza envereda por uma nova forma de povoamento, com a criação de grandes concelhos, que têm por sede um aglomerado populacional, normalmente uma cidade e domina todo um espaço envolvente que lhe está submetido que tem o nome de termo ou alfoz.

Com a ascensão do regime senhorial, entre os séculos XI e XIII, que coincide com a decadência do comércio, os nobres e as instituições eclesiásticas, através de concessão de terras pelo soberano, integraram os concelhos e estabelecem os "senhorios", que eram constituídos por duas partes; uma que administrava directamente (quinta); outra que dividia em casais (mansos) e arrendava aos colonos. Sobre o senhorio tinha poder "territorial" e "jurisdicional". No entanto, os concelhos ainda gozavam de alguma autonomia, que os "tenentes", ricos-homens que governavam os "senhorios", não conseguiram suprimir.

Segundo Alexandre Herculano, nas comunidades concelhias prevalecia um forte espírito de igualdade e democracia na sua organização interna. No entanto, com o tempo passou-se de uma situação comunitária democrática para uma situação aristocrática. Em todos os concelhos, com a presença de "cavaleiros", "vilões" e "peões" começaram a surgir grandes diferenças e clivagens sociais, acabando o concilium por ser dominado pelos mais poderosos.

Se nos séculos XII e XIII a instituição concelhia era ainda muito importante, onde no concilium todos procuravam resolver os seus problemas de forma democrática. Nos séculos posteriores com a afirmação de poder da aristocracia a importância do concilium foi-se restringindo, até quase desaparecer. Deixou de ser a manifestação da vontade colectiva, para ser o porta-voz da vontade de muito poucos.

Quanto à classificação, Alexandre Herculano considerou que havia concelhos rudimentares, concelhos imperfeitos e concelhos perfeitos.

Considerou 6 fórmulas de concelhos imperfeitos e 4 sub-tipos de concelhos perfeitos. O historiador Torcato de Sousa Soares classificou os concelhos em rurais e urbanos, considerando 6 sub-tipos dos últimos.

Posteriormente outros autores, tais como Humberto B. Moreno e Robert Durand, estabeleceram outras classificações, mas partindo sempre da classificação estabelecida por Alexandre Herculano.

Já no século XI o concelho estabelecia as regras locais através das posturas, que tinham validade e deviam ser cumpridas no território do concelho.

No século XIV, deram-se significativas alterações na administração local. A gestão administrativa exigia cada vez mais um maior número de funcionários, e a sua complexidade não se adaptava já à existência de decisões tomadas por uma assembleia municipal numerosa. O conjunto de homens bons vai dar lugar à eleição de alguns dos seus representantes, os chamados "vedores". Este termo evolui para vereador que significa o homem bom cuja capacidade económica permitia ter cavalo que lhe dava capacidade para o exercício da gestão concelhia. A primeira referência do termo está implícita no capítulo das cortes de 1331 quando é referido o "bom vareamento" da terra. Depois no regimento dos corregedores de 1340 aparece o nome de "veedores". A diminuição de intervenientes na administração concelhia levou Marcelo Caetano a concluir que provavelmente poderia ter existido uma lei ou ordem dos corregedores no sentido de ser diminuído o número de homens que permanentemente tratavam dos negócios públicos do concelho.

A diminuição dos intervenientes na administração concelhia fez com que as assembleias alargadas públicas passassem a ser feitas em câmaras. Na idade

média câmara significava um compartimento de casa, suficiente para albergar os vereadores, quando decidiam sobre a administração do concelho. Daí surgiu o termo câmara municipal.

As primeiras câmaras municipais eram constituídas pelos juizes, almotacés, tesoureiros, escrivãos, vereadores e procuradores.

Os vereadores variam de número de concelho para concelho e a sua existência representa a restrição da participação activa dos povos locais na vida concelhia.

No século XIV, no reinado de D. João I o sistema de eleição dos vereadores é restringido a homens que possuíssem idoneidade para desempenhar os cargos e tais cargos passam a denominar-se de pelouros.

Estas eleições no século XV, com as Ordenações Afonsinas, passam a ser feitas de forma indirecta, o que leva à hereditariedade dos cargos do poder local.

Nos três séculos seguintes existem poucos estudos sobre a vida concelhia. No século XVII, com o surgimento das ideias iluministas, as populações criticam as formas de lançamento dos impostos, defendendo a igualdade perante os impostos em vez da isenção e do privilégio. Criticam também as posturas municipais pelo que contêm de proteccionismo ao grupo dirigente.

Foi esta corrente liberal que, defendendo o princípio da lei geral para todos sem discriminação, venceu no século XIX, tendo os concelhos sofrido, na sua vida interna, rápidas modificações, tanto no sentido da liberalização, como no sentido da centralização.

O primeiro acto do liberalismo saiu das Cortes de 1822, com a divisão do país em distritos e estes em concelhos.

No entanto foi um acto inconsequente, pois a contra-revolução de 1823, anulou as medidas anteriormente adoptadas.

Ao liberalismo sucedeu-se o constitucionalismo, que se reflectiu na administração local, através de um conjunto de decretos publicados no governo de Mouzinho da Silveira. Nestes decretos estão incluídas as abolições dos forais e do regime senhorial.

Determinaram também que o país fosse dividido em províncias, comarcas e concelhos. Estas circunscrições eram chefiadas por prefeitos, sub-prefeitos e provedores, que ascendiam a tais lugares por nomeação régia. Em cada uma destas circunscrições havia um órgão colectivo, eleito indirectamente - a junta geral de província, a junta da comarca e a câmara municipal.

A finalidade destes órgãos era a fiscalização da acção governativa em cada divisão administrativa. Este sistema de 1832 era decalcado do sistema francês e representava uma tendência administrativa fortemente centralizadora. Veio, entretanto, a ser substituído pelas alterações introduzidas pelo primeiro Código Administrativo Português, promulgado em 1836, no governo de Passos Manuel.

Pelo Código Administrativo o reino era dividido por distritos, concelhos e freguesias, que tinham à frente, respectivamente, um administrador geral de distrito, um administrador de concelho e um regedor de paróquia.

Os magistrados para os concelhos e freguesias eram nomeados pelo poder central, de entre alguns nomes indicados por eleição directa.

A principal inovação do Código Administrativo era a redução do número de concelhos. Em 1833 existiam 796 concelhos que, com a publicação do Código em 1836 passaram a 351. Este número não veio a estabilizar, tendo-se assistido em 1855 a uma nova redução (254). Esta redução justificava-se na necessidade de viabilização económica dos concelhos, fazendo-se para o efeito a junção de vários, no sentido de potenciar um maior desenvolvimento. Na redução de 1836, desapareceram pela primeira vez alguns concelhos, mas em contrapartida é criada uma nova circunscrição - a freguesia - que surge com carácter administrativo civil, exactamente para preencher o vazio administrativo surgido com a extinção de alguns concelhos.

O século XIX foi fértil em códigos administrativos e em 1842, no governo de Costa Cabral é publicado um novo código que revela uma tendência para a centralização administrativa, com o alargamento das competências do poder central através dos seus agentes.

Vários outros códigos se seguiriam, destacando o mais importante da autoria de João Franco, publicado em 1895, durante a ditadura de Hintze Ribeiro. Obviamente que este código manifestava uma tendência altamente centralizadora e estabelecia a classificação dos concelhos que ainda hoje existe.

Só com a instauração do regime republicano é que se difundiram verdadeiramente as correntes regionalistas. Gerou-se um movimento em prol da província que apela à singularidade económica, sociológica, histórica e cultural das diversas parcelas do país. O entusiasmo regionalista viria a ser retomado pelo Estado Novo, que pelo Código Administrativo de 1936 dividiu o país em onze províncias. Na prática, porém, a divisão tradicional em distritos era predominante.

O último Código Administrativo foi publicado pelo "Estado Novo", em 31 de Dezembro de 1940 e o seu espírito pouco diferia do código de 1895.

A partir de 25 de Abril de 1974 este Código foi gradualmente reformado através de leis avulsas, sendo presentemente a organização da administração local regulada pelo Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março.

Também até à data muitas propostas foram apresentadas para a divisão do país em regiões, tendo em consideração cada qual a utilização de um critério básico: cultural, geográfico, agrícola, sociológico, etc. No entanto, ainda não foi reunido o necessário consenso político, para concretizar a nova divisão administrativa do país.

2 - ENQUADRAMENTO LEGAL

O Município nasceu na época medieval, devido a circunstâncias próprias da reconquista de território invadido por povos árabes e berberes. Foi um fenómeno característico das zonas reconquistadas e povoadas. No entanto a existência do município só era reconhecida, em termos de direito, através da atribuição da "carta de foral".

As primeiras cartas de foral foram passadas no século XI. Os dois séculos seguintes caracterizam-se por uma época de formação e grande desenvolvimento das comunidades, que constituíam a base de concessão de forais.

Alguns autores debruçaram-se sobre as cartas de forais e apresentaram diferentes definições para as mesmas. Para Alexandre Herculano era o documento que, instituindo ou legalizando um concelho, encerrava disposições

de direito público local, reconhecendo que a comunidade tinha individualidade própria. Esta noção derivava da sua própria ideia de município.

Para Mário Júlio, a carta de foral é um diploma concedido por um rei ou senhor de determinada terra, contendo as regras que disciplinavam as relações entre os seus povoadores ou habitantes e entre estes e a autoridade concessora. Esta é uma definição muito laca, que se deverá aplicar mais apropriadamente aos contratos agrários colectivos.

Por sua vez Marcelo Caetano foi um dos autores que apresentou uma definição mais completa, não propriamente de foral, mas de concelho. Assim para este autor o concelho é uma personalidade colectiva, reconhecida a uma comunidade de homens livres, unidos por laços materiais de vizinhança num mesmo território ou lugar, para o exercício de autoridade pública na gestão dos interesses da comunidade.

Os concelhos tinham funcionários que representavam o soberano (alcaide) e funcionários escolhidos pelos próprios concelhos que trabalhavam em prol da comunidade.

Posteriormente os concelhos passaram a ser criados por alvará régio e a partir da implantação da República, por diploma legal, aprovado em assembleia parlamentar.

O Estado Novo através de uma concepção autoritária e centralizadora da vida administrativa via nas autarquias meras extensões do aparelho central, sem espaço legal nem qualquer tipo de competência para exercer uma actividade própria e autónoma que fosse dirigida pela particularidade dos problemas e interesses próprios das populações respectivas.

O poder regulamentar das autarquias restringia-se, assim, à mera complementaridade das leis emanadas do poder central e a sua competência regulamentar própria não ia além das posturas ou regulamentos de polícia administrativa que a doutrina dominante no direito administrativo entendia terem por objecto o "estabelecimento de restrições à liberdade individual", por motivos de ordem pública, e regulamentos internos ou de organização. A Constituição de 1976 veio dignificar a vida administrativa e trouxe à matéria da competência regulamentar alterações assinaláveis.

A partir de finais dos anos 70, as transformações verificadas na sociedade em geral repercutiram-se na esfera social em particular, pela consagração constitucional do princípio da descentralização e da autonomia financeira e administrativa das autarquias, factores que determinaram a distribuição de competências entre o governo central e a administração local com a consequente alteração da correlação de forças a favor desta, com reflexo a nível dos meios de financiamento e modo de organização e de gestão das autarquias, que tiveram de se adaptar a novos métodos e técnicas.

A par da questão da descentralização, outro factor aparece a impulsionar o desenvolvimento da gestão autárquica. Trata-se da postura que os gestores autarcas assumem relativamente ao mercado, que de algum modo está relacionado com o objectivo global que se pretende para a autarquia: manter o fornecimento de serviços tradicionais, ajustando-se, eventualmente, a novas necessidades, ou assumir-se como agente impulsionador do desenvolvimento local.

O processo de mudança em curso nas autarquias portuguesas deve conduzir à substituição de uma cultura administrativa, tradicional, assente em procedimentos que visam assegurar predominantemente equilíbrios e controlos formais, por uma cultura de mercado, na perspectiva das autarquias locais seguirem os modelos de gestão adoptados no sector privado, ainda que

tenham por missão maximizar o bem estar colectivo, pela criação de condições para o desenvolvimento económico e social local (Carvalho, 1996).

Deste modo, a evolução do poder local aponta para novas formas de intervenção e de gestão, que acompanham a tendência para a ampliação do leque de atribuições e competências decorrente do processo de descentralização.

2.1 - AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

O princípio da descentralização administrativa consagrado na Constituição, juntamente com outras disposições constitucionais, veio pôr termo à completa dependência das autarquias do poder central e criou as bases para uma sadia autonomia autárquica, dignificante e rejuvenescedora da administração local.

A descentralização e autonomia administrativa, corolário da própria organização democrática do Estado, como entende a Constituição, geraram um novo entendimento do papel e da natureza das autarquias, reflectindo-se nas alterações ao poder regulamentar que lhes foi atribuído.

A Constituição da República Portuguesa consagrou no seu artigo 242º uma novidade para o tradicional Direito Administrativo Português de cariz fortemente centralizada e hierarquizada: a atribuição de competência regulamentar própria. No entanto, impõe limites a tal competência.

O primeiro limite é de ordem territorial: as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, como diz o artigo 237º da Constituição, portanto, a sua competência regulamentar própria há-de situar-se nos exactos limites da sua configuração geográfica.

Outra limitação ao poder regulamentar próprio é necessariamente aquela que está inerente à definição constitucional dos objectivos das autarquias locais: a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.



Para além destes dois limites, o próprio artigo 242º declara que a competência regulamentar se exerce nos limites da Constituição, das leis, dos regulamentos das autarquias de grau superior ou das autarquias com poder tutelar. Tal competência, ou poder regulamentar como lhe chama a Constituição, deve ser entendido como poder de exclusividade de jurisdição da autarquia, de tal modo que não lhe pode ser retirado pela administração central, pois deriva directamente da Lei Fundamental.

As autarquias locais são, assim, peça integrante da organização democrática do Estado. O território nacional integra dois tipos de autarquia (o município e a freguesia), enquanto que no continente se prevê uma terceira figura (região administrativa) ainda não implementada, mas com uma lei de bases já aprovada pela Assembleia da República (Lei nº 56/91, de 13 de Agosto).

Regulando aquilo que é matriz constitucional, foi publicado um dos diplomas fundamentais do "Estatuto das Autarquias Locais", consubstanciado na Lei nº 79/77, de 25 de Outubro. Este diploma foi revogado pelo Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, que por sua vez foi complementado pela Lei nº 25/85, de 12 de Agosto. Tais preceitos legais fixaram as atribuições das autarquias locais e as competências dos respectivos órgãos. Nas atribuições, o artigo 2º. do Decreto Lei nº. 100/84 estabelece que elas se reportam aos interesses próprios das populações respectivas. Como se pode constatar pela leitura das diversas alíneas do citado artigo, as atribuições abrangem um largo elenco de áreas de actuação, das quais se destacam as de âmbito social, como a saúde, educação, protecção à infância e à terceira idade.

QUADRO 1 - MUNICÍPIO - ESTRUTURA

Órgãos	Estrutura/ Composição	Constituição	Eleição/Nomeação	Coordenação
Assembleia Municipal.		Formada pelos Presidentes das Juntas de Freguesia e por membros eleitos em número igual ao daqueles mais um e nunca inferior ao triplo do número de membros da Câmara Municipal.	Os membros que não sejam Presidentes das Juntas de Freguesia são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto.	Presidente e dois Secretários eleitos pela Assembleia.
Câmara Municipal.		Constituída por um Presidente e Vereadores em número variável (de 4 a 16), consoante o número de eleitores.	Eleição através de sufrágio universal directo e secreto.	Presidente da Câmara (o primeiro da lista mais votada para este órgão).
Conselho Municipal.		Constituído por representantes das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais, bem como por representantes dos trabalhadores do município. O conselho terá de ter pelo menos 10 membros, devendo o seu número ser inferior ao número de membros eleitos para a Assembleia. Cada organização não pode ser representada por mais de dois membros.	Os seus membros são indicados pelas entidades com direito a participar no Conselho, a convite da Assembleia municipal. Os trabalhadores dos serviços municipalizados têm direito a representação, independentemente de deliberação da Assembleia nesse sentido.	Presidente e dois Secretários eleitos pelo Conselho.

Fonte: Decreto-Lei n.º 100/84.

QUADRO 2 - MUNICÍPIO - COMPETÊNCIAS

<p>Órgãos Autárquicos</p> <p>Principais Competências</p>	<p>Assembleia Municipal</p>	<p>Câmara Municipal</p>	<p>Conselho Municipal</p>
<p>Para com outros órgãos.</p>	<p>Acompanhar e fiscalizar a actividade da Câmara e dos Serviços Municipalizados. A acção de fiscalização deverá consistir numa apreciação casuística e posterior à prática dos actos. Autorizar a prática, por parte das Juntas de Freguesia, de actos da competência da Câmara Municipal.</p>	<p>Executar as deliberações da Assembleia Municipal e deliberar sobre as formas de apoio às freguesias.</p>	<p>Emitir propostas e pareceres sobre assuntos de interesse municipal, a pedido de outros órgãos do município.</p>
<p>Plano, Orçamento e Contas.</p>	<p>Aprovar o plano de actividades e os orçamentos e as suas revisões, propostos pela Câmara Municipal, bem como o relatório, o balanço e as contas.</p>	<p>Elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Municipal o plano de actividades e os orçamentos, bem como o relatório, o balanço e as contas, e executá-los depois de aprovados.</p>	<p>Pronunciar-se sobre o plano de actividades, relatório e contas a apresentar pela Câmara à Assembleia Municipal.</p>
<p>De natureza tributária e normativa.</p>	<p>Estabelecer taxas e aprovar posturas e regulamentos, sob proposta da Câmara, bem como deliberar de igual modo, quanto à criação de derramas.</p>	<p>Propor à Assembleia Municipal o estabelecimento de taxas, posturas e regulamentos assim como a criação de derramas.</p>	<p>Emitir parecer sobre director municipal.</p>
<p>Outras</p>	<p>Aprovar o plano director municipal. Aprovar empréstimos propostos pela Câmara, nos termos fixados na lei. Municipalizar serviços e autorizar o município a criar empresas públicas municipais e a participar em empresas públicas intermunicipais. Autorizar o município a integrar-se em Federações e Associações de Municípios, a associar-se com entidades públicas e a participar em empresas de âmbito municipal ou regional.</p>	<p>Contrair empréstimos depois de aprovados pela Assembleia Municipal. Designar o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados. Conceder licenças para habitação, reedificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos. Propor ao Governo a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação.</p>	

A estrutura e competências dos municípios são as que se apresentam, de forma sintética nas páginas seguintes, isto sem embargo de em leis avulsas, serem cometidas às autarquias outras competências pelo poder central.

A faculdade regulamentar constitucionalmente conferida é talvez um dos aspectos mais relevantes da autonomia local. É com esta medida que as autarquias podem intervir no campo da política social, nomeadamente no âmbito da acção social, completando as directrizes emanadas pelo poder central, ou mesmo instituir directrizes específicas destinadas a regulamentar as particularidades dos concelhos.

No entanto, o sistema de descentralização apresenta fortes fragilidades no domínio do controlo, na medida em que não foi capaz de romper com uma administração assente no princípio da legalidade, para impor que a gestão patrimonial e orçamental das autarquias atendesse também a critérios de oportunidade e conveniência, visando a eficiência e a eficácia. Esta questão de controlo constitui um dos problemas centrais do processo de mudança de gestão autárquica, razão por que desperta posições, se não contraditórias, pelo menos díspares, quanto ao âmbito do processo de controlo que deve incidir sobre as autarquias e se entende dever ser de natureza análoga ao definido para a administração pública em geral (*Carvalho, 1996*).

2.2 - AUTONOMIA FINANCEIRA

Desde o princípio da nacionalidade que os concelhos possuem receitas próprias. Tais receitas eram essencialmente constituídas por tributos, pagos pela utilização de bens próprios (terras, prédios, floresta, caça, etc) e multas, pagas por desrespeito a posturas. O Concelho tinha também o direito de pôr "almoçoaria" nos produtos fabricados. O exercício da justiça gerava igualmente rendimento para o Concelho, uma vez que as multas aplicadas, ou parte delas, revertiam em seu benefício. O rei podia permitir que o Concelho

lançasse tributos de carácter extraordinário - fintas ou talhas - com fins específicos ou obras de grande envergadura.

As receitas foram gradualmente evoluindo com o avanço dos métodos tributários, passando a ser constituídas no século passado por adicionais às contribuições e impostos do Estado, taxas próprias e subsídios eventuais do poder central ou de outros corpos administrativos.

As finanças locais sofreram profundas alterações, operadas em consequência da mudança do regime, verificada em Abril de 1974. Até então, o sistema financeiro autárquico caracterizava-se por uma forte centralização das decisões e meios financeiros.

Apesar da Constituição da República de 1976 ter definido as bases fundamentais da reforma das finanças locais, o novo regime de financiamento dos municípios só foi concretizado através da publicação da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, e veio alterar profundamente o sistema de relações, a nível financeiro, entre as autarquias e a administração central. O regime de comparticipações e subsídios do Estado, que sobrevivia desde o século passado e, após o 25 de Abril, se mostrou algo tendencioso, em termos político-partidários, foi extinto e estabeleceu-se as normas que passaram a reger as transferências de recursos financeiros da administração central para os municípios. Estabeleceu-se também as receitas próprias dos municípios, nomeadamente impostos locais, taxas e participação no produto global de alguns impostos do Estado.

No quadro 3 sintetiza-se os aspectos essenciais da evolução da Lei das Finanças Locais, nas diferentes versões que conheceu até hoje. Enumeram-se as componentes das receitas municipais, nomeadamente os impostos locais, cuja cobrança reverte totalmente para as autarquias, as participações nos

QUADRO 3 - LEI DAS FINANÇAS LOCAIS - RECEITAS

LEI Nº 179	DECRETO-LEI Nº 98/84	LEI Nº 1/87	LEI Nº 1/87 + REFORMA FISCAL
<p><u>Impostos Directos</u></p> <p>Contribuição Predial Rústica</p> <p>Contribuição Predial Urbana</p> <p>Imposto sobre Veículos</p> <p>Imposto de Serviço de Incêndios</p> <p>Imposto de Turismo</p> <p>Derrama</p> <p><u>Participação no Produto de:</u></p> <p>Imposto Profissional</p> <p>Imposto Complementar</p> <p>Contribuição Industrial</p> <p>Imposto sobre Capitais</p> <p>Imposto sobre Sucessões</p> <p>Sisa</p> <p>Inscrito no OGE</p> <p><u>F.E.F.</u></p> <p><u>Nota:</u> A soma da participação no produto de impostos com o FEF tinha de ser igual ou superior a 18% da despesa do OGE.</p> <p>A Derrama incide sobre a colecta da Contribuição Predial.</p>	<p><u>Impostos Directos</u></p> <p>Contribuição Predial Rústica</p> <p>Contribuição Predial Urbana</p> <p>Imposto sobre Veículos</p> <p>Imposto de Serviço de Incêndios</p> <p>Imposto de Mais-Valias</p> <p>Taxa Municipal de Transporte</p> <p>Derrama</p> <p><u>F.E.F.</u></p> <p>Calculo através de percentagem, definida pelo OGE, sobre certas despesas correntes e de capital.</p> <p><u>Nota:</u> A Derrama incide sobre a colecta da Contribuição Predial.</p>	<p><u>Impostos Directos</u></p> <p>Contribuição Predial Rústica</p> <p>Contribuição Predial Urbana</p> <p>Imposto sobre Veículos</p> <p>Imposto de Serviço de Incêndios</p> <p>Imposto de Mais-Valias</p> <p>Taxa Municipal de Transporte</p> <p>Sisa</p> <p>Derrama</p> <p><u>Imposto Indirecto</u></p> <p>37,5% do IVA das Actividades Turísticas.</p> <p><u>F.E.F.</u></p> <p>Mantém-se o método da Lei nº 1/87.</p> <p><u>Nota:</u> A Derrama incide sobre a colecta do IRC apurado na circunscrição (Decreto-Lei nº 37/93)</p>	<p><u>Impostos Directos</u></p> <p>Contribuição Autárquica</p> <p>Imposto sobre Veículos</p> <p>Imposto de Mais-Valias</p> <p>Sisa</p> <p>Derrama</p> <p><u>Imposto Indirecto</u></p> <p>37,5% do IVA das Actividades Turísticas.</p> <p><u>F.E.F.</u></p> <p>Mantém-se o método da Lei nº 1/87.</p> <p><u>Nota:</u> A Derrama incide sobre a colecta do IRC apurado na circunscrição (Decreto-Lei nº 37/93)</p>

Fonte: Lei das Finanças Locais.

impostos do Estado e as formas de cálculo das transferências do Estado, que constituem o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).

No quadro 4 indicam-se os critérios que consubstanciam o cálculo da participação dos impostos do Estado e o cálculo da distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro.

No entanto, para além de se descrever as modificações introduzidas nas receitas municipais, afigura-se mais pertinente analisar o impacto que tal facto provocou nas condições de financiamento e autonomia dos municípios.

O grau de descentralização, apesar de contrariamente ao anunciado pelos governos vigentes, tem apresentado uma certa diminuição, uma vez que a parte que cabe às autarquias da repartição de recursos públicos tem vindo a diminuir, em percentagem, ao longo dos anos.

Verificou-se desde 1980 até 1995 uma evolução continuamente decrescente de participação das autarquias nas despesas públicas.

No período de 1982 a 1984 a redução das transferências foi mais significativa devido às elevadas taxas de inflação registadas na altura.

A forma de cálculo do FEF tem vindo a ser aperfeiçoada ao longo das versões da Lei das Finanças Locais. No entanto, tal atitude não tem obtido o consenso das partes envolvidas, por os interesses em presença serem antagónicos: por um lado os municípios querem reforçar a sua autonomia, com maiores recursos financeiros, por outro lado o governo central quer diminuir a sua despesa, lançando mão a todos os meios, nomeadamente impondo percentagens de crescimento mínimas ao F.E.F.. Pode-se mesmo concluir que as mudanças sofridas pela Lei das Finanças Locais, nas suas três versões, não inverteram a tendência descendente da participação dos municípios nas

QUADRO 4 - LEI DAS FINANÇAS LOCAIS - FUNDO DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO - CÁLCULO DA DISTRIBUIÇÃO

LEI Nº 1779	DECRETO-LEI Nº 98/84	LEI Nº 1/87
<p>Participação no produto global dos impostos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50% na razão directa de habitantes - 10% na razão directa da área - 40% na razão directa da capitação dos impostos directos cobrados na Autarquia <p><u>F.E.F.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 35% na razão directa do número de habitantes - 15% na razão directa da área - 15% na razão directa do número de freguesias - 35% na razão directa das carências, aferidas por determinados indicadores 	<p><u>F.E.F.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 5% igualmente por todos os municípios - 45% na razão directa do número de habitantes - 10% na razão directa da área - 15% na razão directa da capitação dos impostos directos cobrados na Autarquia - 5% na razão directa do número de freguesias - 20% em função das carências, aferidas pelos seguintes indicadores: - 5% na razão directa da orografia - 10% na razão inversa do desenvolvimento sócio-económico - 2% na razão directa do turismo - 3% na razão directa da emigração 	<p><u>F.E.F.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 15% igualmente por todos os municípios - 40% na razão directa da população residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e em parques de campismo - 5% na razão directa da população residente com menos de 15 anos - 15% na razão directa da área - 5% na razão directa do índice de compensação fiscal (ICF) - 10% na razão directa da rede viária municipal - 5% na razão directa do número de freguesias - 5% na razão directa do grau de acessibilidade

Fonte: Lei das Finanças Locais.

despesas públicas, demonstrando claramente o limitado grau de descentralização financeira registado em Portugal, quando comparado com o verificado noutros países da C.E.

Para contrariar esta situação os municípios têm vindo a ampliar progressivamente o leque dos impostos e taxas arrecadadas e a lançar mão das percentagens máximas permitidas por lei para a cobrança de impostos directos.

Tais factos têm contribuído para o crescimento das receitas municipais provenientes da tributação fiscal, mas o aumento, em valores absolutos, dos impostos locais não produziu alterações marcantes na estrutura das receitas municipais.

De um modo geral, os municípios apresentam uma elevada dependência das transferências do Estado, determinando uma quase total dependência da actividade municipal desses fundos, apesar da possibilidade das autarquias poderem aumentar as suas receitas, de forma pouca significativa, através dos impostos e taxas municipais, utilizando para o efeito os mecanismos legais estabelecidos.

Contrariamente ao que se passa, para poderem sustentar mais efectivamente a autonomia financeira, e também política e administrativa, os municípios deveriam possuir uma maior capacidade de gerar recursos pela tributação local, a fim de ampliar a sua capacidade de intervir nos diversos campos da sua competência, nomeadamente na área social, independentemente do carácter das atribuições legais nesta esfera de actividade.

Conclui-se por último que os municípios não têm visto aumentar o seu peso na estrutura das despesas do Estado, o que contrasta com o lugar progressivamente mais relevante que vêm assumindo na prestação de

serviços às comunidades para fazer face às necessidades expressas nos seus territórios.

2.3 - OS RECURSOS HUMANOS NOS SERVIÇOS SOCIAIS MUNICIPAIS

Durante os séculos XVI e XVII abateram-se sobre Portugal epidemias de peste. É nesta altura que se encontra a primeira referência de funcionários dos concelhos ligados à área social. As Câmaras nomeavam os guardas-mor da saúde, para controlarem a situação sanitária dos concelhos.

Apesar dos concelhos, ao longo dos séculos, terem a preocupação de sustentar todo um conjunto de população não activa, constituída essencialmente por crianças abandonadas, inválidos, pobres e doentes, os serviços de assistência a estas pessoas carenciadas eram assegurados por organismos de cariz religiosa e não de âmbito municipal.

Antes de 1974, em que as funções desempenhadas pelos municípios eram no essencial a realização de obras de infra-estruturas e a acção de fiscalização e policiamento, a estrutura orgânica municipal era no fundamental integrada por serviços de obras, pouco desenvolvidos, de fiscalização e administrativos. Os recursos humanos, no que se refere a pessoal técnico especializado e superior praticamente não existiam.

Após o 25 de Abril, com a institucionalização do poder local, as autarquias, ao nível de organização dos seus serviços, percorreram um caminho que foi desde o complemento e estabilização dos serviços de obras e urbanismo até à criação dos serviços sociais.

Depois de 1976, com o reconhecimento da autonomia administrativa e financeira, observa-se uma progressiva estruturação dos serviços de obras e administração urbanística e o crescimento do pessoal administrativo e técnico.

A partir de 1979, com a implementação da Lei das Finanças Locais e o aprofundamento da experiência autárquica, verifica-se, a par do reforço dos quadros técnicos, a progressiva criação dos serviços municipais.

Através de um processo de reestruturação, provocado pelo Decreto-Lei n.º 116/84, as autarquias iniciam um processo de departamentalização dos seus serviços, que para além de integrarem os departamentos já tradicionais do domínio administrativo, obras e urbanismo criam um departamento ligado ao desenvolvimento Social e Cultural. Neste departamento inserem-se habitualmente as unidades de Acção Social/Segurança Social, Educação/Acção Social Escolar, Saúde, Animação Cultural, etc. É neste quadro que se insere o processo de aparecimento e estabilização dos serviços sociais municipais. O surgimento deste tipo de serviços ocorreu essencialmente nos fins do 3.º mandato e durante o 4.º mandato pós eleições democráticas. Até então a intervenção municipal na esfera social era no essencial assegurada a nível de pelouros, com os Vereadores a intervirem directamente e, em alguns casos raros, através de técnicos especializados contratados para o efeito, mas ainda sem enquadramento a nível funcional. Só a partir do 4.º mandato se regista uma apreciável evolução no recrutamento de técnicos especialistas nas áreas sociais, confirmando a consolidação e o desenvolvimento da estrutura funcional dos serviços sociais municipais.

A dinâmica observada decorre igualmente do impacto da Lei de Delimitação de Investimentos entre a Administração Central e a Administração Local, a qual perspectivou um quadro mais alargado de atribuições municipais na esfera social e especialmente na área da educação. De igual importância se revelou também a regulamentação da estrutura orgânica dos municípios, a qual forçou as autarquias a procederem à reestruturação dos seus serviços até final de 1986.

Mas se a criação dos serviços sociais, como áreas de acção especializada, foi condicionada pelo quadro legal de competências municipais neste domínio, a dinâmica da população e da sociedade local e as suas relações com os executivos camarários e serviços municipais, desempenharam um importante papel na definição das políticas de intervenção municipal, e naturalmente na institucionalização dos referidos serviços. Daí a explicação da existência de sectores que não estão legalmente atribuídos aos municípios, enquanto competências exclusivas (caso da acção social) e que se encontram tão institucionalizados como os serviços tradicionais (administrativo, obras, etc.).

Em termos institucionais, e a nível orgânico a área da acção social tem tratamento diverso e está dependente da dimensão dos municípios. Vai desde o nível de departamento ou divisão nas grandes e médias cidades até ao nível de sector nas pequenas vilas. Num número significativo de pequenos municípios regista-se a associação da acção social com a saúde e a educação. No quadro 5 apresenta-se exemplos de organigramas dos serviços municipais, segundo a dimensão das autarquias.

Observa-se assim uma relação directa entre a dimensão populacional dos municípios e o desenvolvimento da sua estrutura de serviços, designadamente quanto à existência de serviços próprios da esfera social. Importa salientar que a dimensão populacional nas áreas metropolitanas dá em geral lugar a problemas sociais sobreproporcionais e condiciona, positivamente, os recursos financeiros das autarquias, nomeadamente no que se refere ao montante do FEF, cujo principal critério de distribuição é o número de habitantes, o que permite a contratação de recursos humanos especializados para intervirem na acção social.

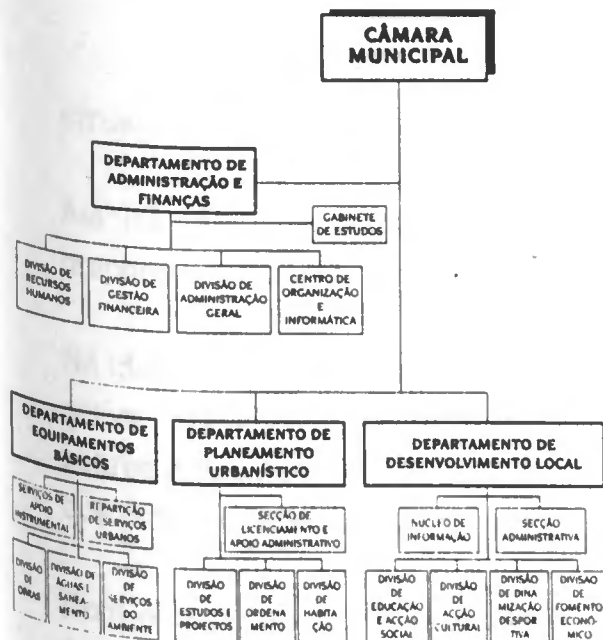
Em termos de especialistas, o pessoal dos serviços sociais municipais é integrado principalmente por três grupos profissionais: os técnicos de

educação, especialmente os educadores de infância, os assistentes sociais e os psicólogos.

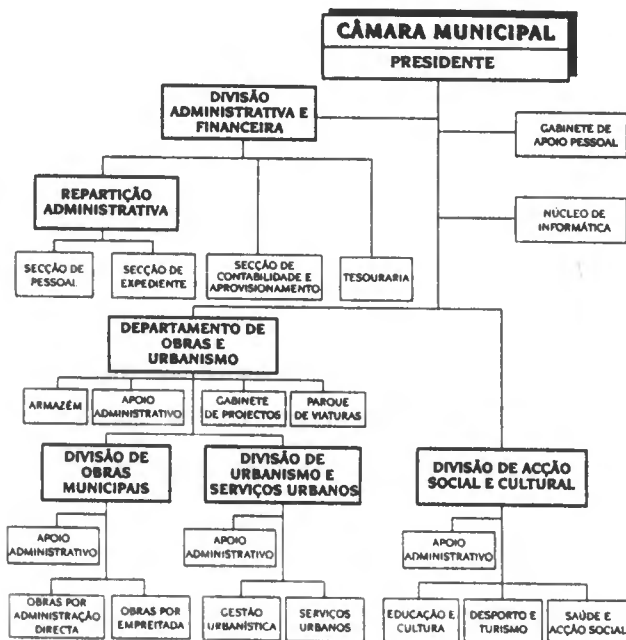
QUADRO 5 - ORGANIGRAMAS TIPO DOS SERVIÇOS SOCIAIS



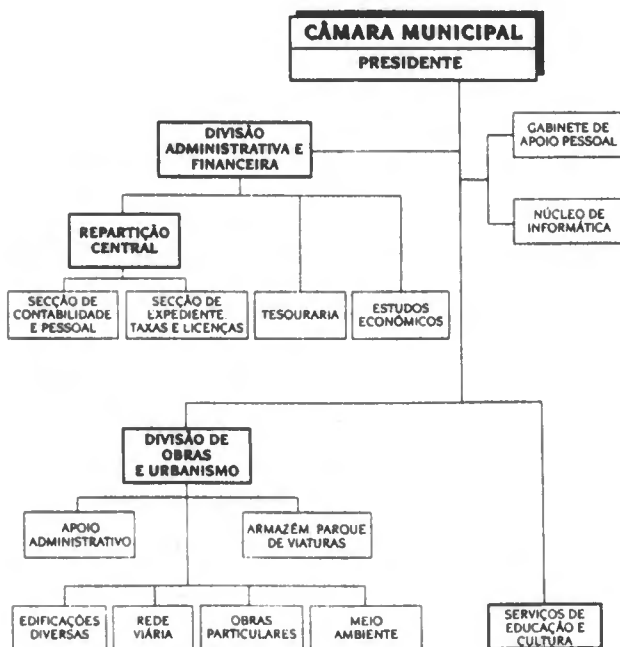
EXEMPLO DE ORGANIGRAMA DE UMA AUTARQUIA DE GRANDE DIMENSÃO



EXEMPLO DE ORGANIGRAMA DE UMA AUTARQUIA DE MÉDIA DIMENSÃO



EXEMPLO DE ORGANIGRAMA DE UMA AUTARQUIA DE PEQUENA DIMENSÃO



FONTE: Guia do Eleito Local - Comissão de Coordenação de Região Norte, 1994

INTERVENÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS NO DOMÍNIO SOCIAL



SITUAÇÃO NACIONAL

Até há cerca de duas décadas os municípios nunca tiveram uma acção preponderante na área social.

Na Idade Média os concelhos sustentavam todo um conjunto de população não activa, constituída essencialmente por crianças abandonadas, inválidos, pobres e doentes. Esta acção assumia mais um carácter piedoso e religioso do que uma verdadeira acção humanitária dirigida aos excluídos sociais.

Com a publicação dos diversos códigos administrativos no século passado, foram incumbidas às Câmaras Municipais algumas competências do foro social, nomeadamente:

- Sobre a administração dos expostos e crianças desvalidas ou abandonadas;
- Sobre o internamento dos alienados e hospitalização dos doentes do Concelho;
- Sobre a extinção da mendicidade".

Depreende-se pela rigidez das palavras, que estas competências tinham mais a ver com uma faceta de controlo e policiamento, do que com uma faceta de assistência e solidariedade.

Durante o "Estado Novo", as autarquias locais não tinham intervenção significativa no domínio das políticas sociais. Na prática não passavam de "extensões locais" do Estado, a quem cabia a realização de infra-estruturas (poucas) e o desempenho de um papel de fiscalização e policiamento das respectivas populações, alheando-se por completo da construção de equipamentos, da organização de serviços, do desenvolvimento de programas de intervenção, fundamentais para a vida das populações locais.

Eram apenas consignadas pelo Código Administrativo de 1940 algumas competências de assistência social, geralmente levadas a efeito em conjunto com instituições vocacionadas para a prática da caridade, e a assistência médica aos munícipes pobres, o que na realidade não acontecia, visto a intenção ser de fixar médicos no interior do país. Nesta altura, o modelo nacional de protecção social provido pelo Estado era precário e rudimentar.

Após Abril de 1974, e no tocante ao enquadramento jurídico, a Constituição da República, ao consignar como atribuição das autarquias locais "a prossecução de interesses próprios das populações respectivas", consagrou como competência municipal genérica a intervenção em matéria de políticas sociais.

Desde esta altura, a administração local tem sido objecto duma evolução motivada pelo ajustamento do quadro legal e pelo clima económico-financeiro do país. Os factores externos, aliados a uma crescente maturidade da gestão autárquica e ao contributo das especificidades locais, têm produzido diferentes configurações no seu comportamento. A mudança traduziu-se no desaparecimento do espírito consagrado pelo Código Administrativo e na sua revogação por normas compatíveis com os princípios da descentralização e autonomia do poder local.

A primeira lei das atribuições e competências das autarquias (Lei n.º 79/77), apontava como atribuições municipais a educação e ensino.

Em 1984, na primeira revisão da legislação autárquica com Decreto-Lei n.º 100/84, foi acrescentada a área da saúde como atribuição genérica das autarquias. A Lei n.º 25/85 integrou como atribuições específicas a protecção à infância e à terceira idade.

Acrescente-se, a título de curiosidade, que apesar da Lei da Delimitação de Investimentos entre o Poder Central e o Poder Local prever a transferência para os municípios de recursos financeiros para estes poderem efectuar os investimentos necessários à prossecução das novas atribuições, designadamente no domínio social, tal não se concretizou até à data. Houve só uma descentralização efectiva de competências, mas não dos recursos

financeiros que viabilizassem a construção dos equipamentos urbanos necessários.

No presente capítulo analisam-se os mecanismos institucionais locais, utilizados na administração de políticas sociais. Vai-se identificar os dispositivos institucionais utilizados pelas autarquias locais na sua intervenção no domínio social e avaliar os efeitos originados por tal intervenção.

Como o poder central não dispõe de instituições ou mecanismos que, a nível local, façam a administração global das políticas sociais, nem possui dispositivos de coordenação das diversas acções de protecção social que implementa, são já os municípios que empreendem acções complementares das políticas sociais públicas ou acções autónomas, a fim de colmatar esse déficite de coordenação.

Dentro desta perspectiva, irá ser abordada a intervenção municipal na saúde, educação, segurança social/acção social, habitação e emprego/desemprego.

1 - SAÚDE

Os municípios até há cerca de vinte anos eram responsáveis pela prestação de cuidados de saúde aos extractos populacionais mais carenciados. Existiam médicos de partido, pagos pelas Câmaras, para cuidar dos munícipes pobres. Essas funções foram integradas na rede de cuidados de saúde primários, criada com a reforma de 1971, ou foram sendo sucessivamente absorvidas pelos serviços médicos ligados à então Previdência Social.

Apesar de não prestarem cuidados de saúde directamente, os municípios intervêm de uma forma directa na construção de infra-estruturas de saúde, e indirectamente no estado de saúde das respectivas populações.

A construção de extensões de saúde e postos médicos nas sedes de freguesia, foram uma das prioridades do poder local democrático. Tal medida permitiu que os médicos dos respectivos Centros de Saúde se deslocassem a zonas afastadas da sede do concelho e efectuassem o atendimento de doentes em instalações apropriadas.

Também na construção de novos centros de saúde as autarquias tem colaborado com o poder central, facultando, a título gratuito, terrenos devidamente infraestruturados para implantação dos citados centros de saúde.

Realce-se que à administração local não foi designada qualquer competência na área da saúde.

A intervenção indirecta da administração local na saúde, tem-se revelado como uma das principais causas da melhoria dos níveis de saúde das populações.

Pelos municípios passam os processos que condicionam a qualidade das novas habitações individuais ou colectivas e deles depende também o controle da qualidade de vida das urbanizações. É decisivo o papel que desempenham na criação e manutenção das condições que permitem manter a qualidade do ambiente dos cidadãos - água potável, esgotos e resíduos sólidos. A sua acção é decisiva na criação de melhoramentos locais públicos destinados ao lazer, desporto e diversão, que condicionam tanto a saúde mental dos cidadãos, como a saúde física, pelos incentivos que podem oferecer à prática de actividades físicas e de uma vida não sedentária.

Pode-se afirmar que os municípios são elementos da administração determinantes de boas condições de saúde (*Campos, 1987*).

Desde 1982, no âmbito da Região Europeia da Organização Mundial de Saúde (OMS), que Portugal participou na elaboração de uma estratégia global no sentido de procurar atingir no início do próximo século uma situação em que todos os cidadãos estejam em condições de saúde que lhes permitam desenvolver uma vida economicamente produtiva e socialmente útil. Esta estratégia foi oficialmente aprovada pelo Governo em 1984. Das trinta e oito metas em que se desdobra essa estratégia, cerca de treze dizem respeito directamente à organização do sistema de prestação de cuidados de saúde. das vinte e cinco restantes, a acção municipal é útil, embora não central, nas sete metas que visam dar mais anos à vida, isto é, directamente reduzir as causas de morte mais importantes, e dessa forma aumentar a esperança média de vida.

Das restantes dezoito metas, a intervenção autárquica é muito importante nas dez metas que visam a promoção de igualdade de acesso à saúde e a manutenção de uma vida saudável. Nas últimas oito metas a acção municipal é decisiva, uma vez que tratam na preservação do ambiente, campo em que as autarquias têm ultimamente prestado particular atenção.

Ao longo dos últimos vinte anos, sobretudo após a democratização do regime, observou-se uma notável evolução em alguns indicadores de medição directa da saúde, nomeadamente nas taxas de mortalidade. Conseguiu-se aumentar a esperança de vida, sobretudo através da redução da mortalidade infantil e por doenças transmissíveis. Este último facto encontra-se directamente ligado às condições ambientais, campo em que a intervenção das autarquias locais é decisiva.

No entanto, em algumas causas de morte infelizmente não houve retrocesso, mas sim alguma evolução. Este facto é atribuído às condições da vida moderna, às perturbações do equilíbrio e, mais recentemente, à instabilidade económica, geradora do actual surto de desemprego.

A regressão observada nas causas de morte atribuíveis a doenças transmissíveis está intimamente ligada à acção municipal nos últimos vinte anos. Esta acção traduziu-se principalmente na construção de redes de abastecimento de água domiciliária, de redes de esgotos e na recolha de resíduos sólidos urbanos.

A intervenção municipal, com os necessários apoios do poder central, foi capaz de promover acções com incidência directa nas causas que geram doenças transmissíveis. O esforço feito, sobretudo nas zonas rurais, para promover o saneamento básico, abastecer de água potável as habitações, construir estradas para anularem o isolamento das populações, facultando-lhe o acesso facilitado aos cuidados de saúde, foi decisivo para se obter os presentes níveis de saúde pública.

Verificam-se porém, algumas dificuldades de intervenção nas áreas periurbanas das cidades, onde municípios e poder central ainda não foram capazes de anular os factores de insalubridade ligados à habitação precária ou sobrelotada e à improvisação urbanística.

É provável também que, a curto prazo, se venham a observar em certas regiões ou áreas de maior instabilidade económica, os efeitos negativos para a saúde, do desemprego prolongado e da consequente regressão das condições de vida.

Porém, as administrações municipais poderão ter papel preponderante na implementação de medidas que visem melhorar a qualidade de vida e as que visem modificar os comportamentos não-saudáveis. Neste campo a experiência municipal é reduzida e nem sempre tem havido uma coordenação de esforços com o poder central. Ao poder central caberá a fixação de normas e directivas gerais, mas dificilmente tais normas irão chegar junto dos cidadãos, ao nível de comunidade. Esse papel caberá ao poder local, em colaboração com o sistema educativo, com a rede de instituições de solidariedade social e colectividades de cultura, desporto e recreio.

O próprio sistema de saúde encontra-se em grandes dificuldades para veicular mensagens de promoção de estilos de vida saudáveis. O papel das autarquias é insubstituível, disponibilizando meios de baixo custo, apoiando associações de cultura, desporto e recreio que disseminem uma prática de saúde na comunidade e, finalmente, apoiando ou promovendo por si iniciativas de forte penetração popular, em colaboração com o sistema de saúde, instituições de solidariedade e colectividades.

Salientam-se, por último, dois aspectos onde a intervenção municipal tem um amplo terreno de desenvolvimento: a vigilância, avaliação e controlo do ambiente e a melhoria das condições ambientais na habitação. Aí as responsabilidades municipais são da maior importância: prevenir a poluição das águas de distribuição domiciliária, superficiais e subterrâneas, promover a correcta eliminação dos resíduos sólidos potencialmente perigosos para a saúde, atacar as fontes de poluição do ar, controlando os poluidores industriais e fixando condições para habitação com parâmetros mínimos de qualidade, são requisitos básicos da actuação municipal com repercussão visível na saúde.

O que foi indicado como áreas de actuação preferenciais para uma política municipal de saúde, não impede que as autarquias locais possam desenvolver

outras acções, desde que para tal disponham de meios humanos e financeiros. Como exemplos dessa prática estão o apoio a lares, centros de dia e acompanhamento de idosos no domicílio.

No entanto, a sua actuação prioritária deve centrar-se nas áreas onde seja possível explorar as relações privilegiadas da proximidade que mantêm com os cidadãos e em colaboração com os organismos centrais ligados à saúde.

2 - EDUCAÇÃO

A Educação tem vindo a assumir uma importância crescente na actividade desenvolvida pela administração local, multiplicando-se as realizações neste campo, quer em termos de edificações, quer em prestação de serviços. A construção de escolas do ensino básico registou um grande aumento nas últimas duas décadas, as redes de transporte são cada vez mais abrangentes, a acção social escolar levada a cabo pelos municípios é uma realidade já irreversível e a participação financeira em investimentos em equipamentos educativos, da competência da administração central, já é usual.

Porém e embora os municípios se encontrem gradualmente melhor preparados para desenvolverem um papel mais participativo na área da educação, revelam particular cuidado na aceitação de novas competências, porque as transferências anteriores não foram acompanhadas com os necessários recursos financeiros.

O papel da educação na actividade municipal revela ainda evidentes carências de sistematização, necessitando de ser completado com uma óptica mais prática, mais preocupada com a afectação dos meios necessários para atingir os objectivos em vista.

Os municípios viram alargado o seu quadro de competências, com introdução de novas obrigações na área da educação e ensino, através da Lei n.º 79/77. A transferência de responsabilidades para o âmbito local deu lugar a um mecanismo de compensação financeira, integrando-se no FEF verbas para suportar os acréscimos de custos decorrentes das novas competências. No

entanto, as compensações financeiras têm-se revelado exíguas face aos custos suportados.

A lei da delimitação dos investimentos entre as administrações central e local define correctamente as competências municipais em matéria de investimentos, estabelecendo, na área de educação e ensino, seis campos fundamentais: centros de educação pré-escolar, escolas do primeiro ciclo do ensino básico, residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis do ensino básico, transportes escolares, actividades complementares da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente na acção social escolar e na ocupação de tempos livres e equipamentos para a educação de base de adultos.

A transferência para os municípios das competências relativas à organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares foi operada pelo Decreto-Lei n.º 299/84.

Como aspectos mais relevantes do regime instituído por este diploma, há que considerar os seguintes:

- a delimitação no âmbito do transporte escolar, que consiste na oferta deste serviço entre o local da sua residência e o local do estabelecimento de ensino que frequentam, a todos os alunos dos ensinos básico e secundário, oficial ou particular, cooperativo com contrato de associação e paralelismo pedagógico, que residam a mais de três ou quatro quilómetros dos estabelecimentos de ensino sem refeitório ou com refeitório, respectivamente;
- o transporte escolar é gratuito para os estudantes sujeitos à escolaridade obrigatória, sendo participado pelos estudantes do ensino secundário;
- os municípios devem organizar um plano de transportes escolares, conjugando e complementando a rede de transportes públicos e os planos de transportes aprovados para a região, devendo os estabelecimentos de ensino, por sua vez, colaborar com as autarquias na elaboração do plano;

- o Conselho Consultivo de Transportes Escolares, órgão composto por diversas entidades e empresas, a quem compete, de um modo geral, dar parecer sobre as questões referentes aos transportes escolares.

As compensações financeiras transferidas para os municípios para assumirem esta nova competência, foram subavaliadas pela administração central e nunca foram actualizadas no tempo. Com a instituição da escolaridade obrigatória até ao 9.º ano, os municípios vêm com apreensão os encargos decorrentes do transporte escolar gratuito subir a níveis financeiramente insuportáveis.

As competências das Câmaras Municipais na área da acção social escolar foram definidas pelo Decreto-Lei n.º 399-A/84, nomeadamente a criação, manutenção e administração de refeitórios escolares, o recurso ao alojamento do aluno em agregado familiar e a atribuição de auxílios económicos. O alojamento em agregado familiar é uma alternativa ao transporte escolar, sempre que a organização deste não seja aconselhável ou possível por razões financeiras, técnicas ou pedagógicas, pagando a autarquia uma comparticipação à família que recebe e se responsabiliza pelo aluno.

Os auxílios económicos são subsídios destinados a comparticipar as despesas escolares dos alunos, prevendo a lei as modalidades de subsídio para a alimentação, de subsídio para alojamento em agregado familiar, de subsídio para aquisição de livros e material escolar e de subsídio para equipamento contra a chuva e o frio.

Apesar da interpretação diversa sobre as competências dos municípios na educação, é da responsabilidade das autarquias a conservação do equipamento escolar, sujeito a forte desgaste, os consumos de energia eléctrica dos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico. Todas estas competências e as relacionadas com o transporte escolar, acção social escolar e outras têm vindo, ultimamente, a elevar as despesas das autarquias, sobretudo as do interior. A agravar tal situação, a administração central tem encerrado inúmeras escolas com menos de dez alunos, geralmente nas zonas mais recônditas e desfavorecidas do país. Liberta-se assim dos encargos com


os professores, reduzindo o respectivo quadro, sobrecarregando os municípios com custos mais elevados de transportes escolares dos alunos para outras escolas, de alimentação, etc.. Nestes casos, não há qualquer compensação do poder central aos municípios, dos encargos adicionais emergentes de tais medidas.

A regulamentação da Lei de Bases do Sistema Educativo é uma velha reivindicação dos municípios, que exigem também uma participação activa na elaboração e discussão dessa regulamentação. Concluíram, inclusivé, que a transferência de novas competências, em matéria de educação, só poderiam ser aceites, desde que previamente negociadas e acompanhadas de dispositivos legais e regulamentares adequados, sem esquecer a atribuição dos meios necessários para fazer face às novas funções e encargos, e o estabelecimento de mecanismos que permitam a revisão periódica dos respectivos custos.

Segundo a Lei da Eliminação do Analfabetismo (Lei n.º 3/79), incumbe ao Estado assegurar o ensino básico universal e eliminar o analfabetismo, devendo concretizar-se pela acção conjunta dos órgãos da administração central e local, com respeito pelo princípio da descentralização administrativa. Este princípio determina a participação dos municípios e freguesias no Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Adultos, competindo-lhes colaborar com os órgãos governamentais e outras entidades empenhadas em acções de alfabetização e educação de base de adultos.

Em muitos municípios, os projectos têm sido desenvolvidos graças ao empenho das autarquias respectivas, que têm suportado os inerentes custos financeiros.

Relativamente ao sistema público pré-escolar, a Lei que o criou refere que deveria providenciar-se na instalação e manutenção de jardins de infância, no sentido de se estabelecer a colaboração das autarquias locais e de outras entidades públicas e privadas. Mais tarde, porém, o Decreto-Lei n.º 542/79, que aprovou o Estatuto dos Jardins de Infância, vem conceder um papel diminuto às autarquias.



Apesar disso, os municípios têm dispensado a maior importância e avultados meios a este tipo de ensino, e sempre defenderam que é necessário promover a reformulação da rede pré-escolar, tendo em conta o respectivo alargamento, a adequação dos horários de funcionamento à vida laboral das comunidades em que se inserem e a colocação atempada e efectiva dos educadores nos jardins de infância que estão ou vão entrar em funcionamento.

No tocante à educação não escolar e à intervenção sócio-educativa, encontra-se um vasto e diversificado conjunto de iniciativas promovidas e aprovadas pelo poder local. Este é um terreno fértil para a intervenção na sociedade civil, via associações, grupos e organizações locais que, por não ter sido considerada uma área estratégica para o desenvolvimento das regiões, sendo tradicionalmente considerada menos nobre, tem escapado ao controlo do poder central. Para além do apoio a instituições culturais, recreativas e desportivas, que no contexto de pequenas comunidades rurais são muitas vezes os únicos polos de promoção cultural e cívica, espaços de encontro e de participação das populações e, ainda, de promoção de iniciativas de animação socio-cultural, destaca-se as acções conjuntas com as escolas, levadas a efeito no âmbito da área-escola (*Lima, 1987*).

Em resumo, o papel da educação na actividade municipal constitui, ainda hoje, uma área com evidentes carências de sistematização, a necessitar de ser completada numa perspectiva mais prática, mais esclarecedora e mais preocupada com os meios a disponibilizar para os fins serem atingidos. Um problema a necessitar de ser reequacionado, de se precisarem as variáveis e de se estabelecerem as relações e os parâmetros.

3 - SEGURANÇA SOCIAL/ACÇÃO SOCIAL

As competências na área da Segurança Social cabem por inteiro à administração central, quer no que se refere às prestações pecuniárias dos diferentes regimes de protecção social, quer no que diz respeito às diversas modalidades de acção social.

Segundo a Lei de Bases da Segurança Social, as autarquias locais não integram o leque das instituições de segurança social, situando-se fora do

sistema, no conjunto das entidades a quem a lei reconhece a possibilidade de desenvolverem iniciativas particulares no domínio da acção social, enquadradas nas orientações normativas estabelecidas pelo Sistema de Segurança Social.

A legislação autárquica (Decreto-Lei n.º 77/84) prevê a celebração de acordos entre os Centros Regionais e as Câmaras Municipais para transferência de competências no âmbito da acção social, nomeadamente em relação à construção de creches, jardins de infância, centros de dia e lares para idosos.

Por outro lado, verifica-se que a regulamentação dos contratos-programas entre as administrações central e local não contempla a área da segurança social/acção social (Decreto-Lei n.º 384/87, de 24/12). Até à data desconhece-se que tenha sido celebrado qualquer acordo no âmbito citado.

Mas os motivos que eventualmente poderão fundamentar a não atribuição de responsabilidades no âmbito da protecção social aos municípios poderá ser uma tentativa de conter as despesas públicas no citado âmbito, assim como a redução da prestação de serviços sociais pelo poder central aos utentes.

Em Portugal, apesar da despesa pública com a segurança social se situar muito abaixo do valor registado para a média dos países da CE, a sua evolução, a preços constantes, apresenta uma tendência moderada para o crescimento.

Verificou-se, na estrutura de despesas da segurança social, que as despesas correntes com a acção social não registam tendência para o crescimento, apresentando um valor praticamente constante.

A política prosseguida nos últimos 15 anos privilegiou o cometimento da acção social, e designadamente os equipamentos e serviços sociais, às organizações da sociedade civil, em detrimento do investimento e criação de serviços públicos, apesar de se verificar uma insuficiente taxa de cobertura de serviços e equipamentos de acção social proporcionada pela rede pública.

A relação dos agentes sociais particulares está assim enquadrada numa dinâmica de desintervenção pública, constatando-se que se verifica o

reconhecimento do papel primordial da sociedade civil, sendo privilegiada a parceria e contratualização entre o Estado e os agentes sociais, facto a que está subjacente o propósito da redução do papel da administração central.

O Estado preserva, como suas atribuições fundamentais, a administração de prestações sociais, os programas especializados e a assistência eventual e emergencial.

A sociedade civil, através de organizações comunitárias, assegura a construção e a gestão de equipamentos e serviços sociais, com base em convénios com os serviços estatais de segurança social.

Aos municípios é cometido um papel suplementar, quer no que se refere aos equipamentos, quer no tocante à prestação de serviços e outras modalidades de acção social. Nesta perspectiva, as autarquias são vistas como mais uma organização a intervir no campo social, e não como um governo local, como poder de decisão e interferência efectiva no domínio das políticas sociais.

No entanto, os motivos apontados até aqui parecem não explicar suficientemente as relações entre o Estado e os municípios no domínio da gestão da esfera social. As hesitações e as ambiguidades que se registarem em torno da legislação autárquica parecem evidenciar a presença de mecanismos especificamente políticos.

Assim, para além dos aspectos decorrentes da crise fiscal do Estado e da adopção de um modelo tecnocrático e gestor da administração pública, orientado para a racionalização económica a curto prazo, será necessário levar em consideração as resistências da burocracia do aparelho da segurança social e as pressões de alguns sectores "privilegiados" da sociedade civil que encaram a prestação de serviços de acção social como campo estratégico de desenvolvimento ou recuperação de influência na sociedade portuguesa.

Ultimamente tem-se constatado que as inspecções ordinárias levadas a efeito nos municípios pela Inspeção Geral de Administração do Território têm levantado dificuldades por as autarquias não terem fundamento legal para actuarem no campo da acção social. Este facto tem sido torneado pelas

autarquias, ao fazerem uso do seu poder regulamentário, conferido pela Constituição da República.

4 - HABITAÇÃO

Nem no Decreto-Lei n.º 100/84, alterado pela Lei n.º 25/85, diploma regulador das atribuições das autarquias locais e competências dos respectivos órgãos, nem no Decreto-Lei n.º 77/84 diploma que delimitou as competências dos poderes central e local, atribuem qualquer competência no domínio da habitação aos municípios. No entanto, estes têm algumas responsabilidades neste domínio, nomeadamente na promoção habitacional. A sua intervenção está geralmente dependente de financiamentos do poder central.

O último Código Administrativo, no n.º 13 do seu artigo 49.º, determinava que, no uso das atribuições respeitantes à salubridade pública, pertencia às Câmaras deliberar sobre a construção de casas económicas.

Posteriormente a 1974, a construção de habitação social sofre um certo incremento, essencialmente motivado pela colaboração desenvolvida entre os municípios e o Fundo de Fomento de Habitação.

Para acompanhar tal evolução, o Decreto-Lei n.º 797/76 criou os Serviços Municipais de Habitação definindo-os como "serviços especiais dotados de autonomia administrativa e financeira e com personalidade jurídica ou, se e quando a dimensão do parque habitacional o seu cargo o justificar, a de serviços municipalizados".

Definia ainda como atribuições principais desses serviços:

- A gestão dos parques habitacionais dos respectivos municípios;
- A atribuição de fogos construídos ou adquiridos para fins habitacionais pelo Estado, seus organismos autónomos, institutos públicos personalizados, pessoas colectivas de direito público, Instituições de Previdência e Misericórdia, situadas na respectiva área.

E como atribuições complementares:

- A inventariação e perspectivação das necessidades habitacionais em colaboração com os organismos competentes da administração central;
- A colaboração na reparação e conservação dos parques habitacionais;
- A divulgação da informação e esclarecimentos sobre as diferentes modalidades de acesso à habitação social, programas de construção ou recuperação de fogos, etc.;
- A colaboração nos programas especiais de recuperação de prédios degradados (PRID);
- O exercício de outras atribuições que lhes viessem a ser cometidas por lei ou pelos órgãos competentes da administração municipal.

Os serviços municipais de habitação foram criados essencialmente nas grandes cidades com graves problemas habitacionais. A sua maioria possuía autonomia administrativa e financeira e personalidade jurídica. Durante a década de 80, tais serviços começaram a perder a sua importância.

Através da publicação do Decreto-Lei n.º 817/76, os municípios passaram a ter acesso a crédito bonificado para promoção de habitação, via Fundo de Fomento de Habitação. Esta entidade também ficou autorizada, pelo Decreto-Lei n.º 704/76, a lançar um programa especial para reparação de fogos ou móveis em degradação (PRID), destinado à concessão de empréstimos e subsídios para obras de reparação e conservação do património habitacional nacional público e privado, urbano e rural. Este programa era regionalizado, sendo atribuídas dotações concelhias anuais, na base do inventário com a previsão da verba global necessária aos trabalhos a efectuar. Conhecida a dotação concelhia, havia que seleccionar as intervenções prioritárias de forma a caberem na verba concedida. Podiam concorrer ao PRID as câmaras municipais e os particulares. As Câmaras tinham grande intervenção neste programa habitacional, uma vez que

informavam os processos dos particulares candidatos ao programa e competiam-lhes toda a gestão de ordem técnica e administrativa das obras executadas.



Em 1982, com a extinção do Fundo de Fomento de Habitação, começa-se a registar um retrocesso na promoção habitacional. O aparecimento do Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (FAIH), em nada veio alterar esta tendência. O acesso das autarquias locais aos financiamentos apoiados pelo Estado estava condicionado à apresentação de programas trienais de promoção de habitação que englobassem a promoção habitacional levada a efeito pela câmara, por cooperativas, por promotores privados de Contratos de Desenvolvimento sobre a Habitação (CDH) e por particulares interessados no PRID. Por as autarquias não possuírem os conhecimentos necessários para estabelecerem programas trienais e por o FAIH desconhecer, por seu lado, as realidades das autarquias, verificou-se um acentuado decréscimo da promoção habitacional.

A partir de Janeiro de 1983, foi publicado um conjunto de diplomas que diziam respeito à intervenção das autarquias locais na área da habitação social. O FAIH foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 177/84 e criado, em sua substituição, o Instituto Nacional da Habitação (INH). Em Fevereiro de 1987, é criado o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE). O programa PRID foi substituído pelo RECRUA, para o qual o Estado estabeleceu, de forma arbitrária, uma intervenção financeira das autarquias. No entanto tais medidas, não conseguiram alcançar os efeitos práticos desejados.

O Governo, através da publicação do Decreto-Lei n.º 366/85, reconheceu que a responsabilidade da promoção da habitação social não era da exclusiva responsabilidade quer das autarquias locais, quer da administração central. No entanto, até à data a legislação autárquica não consagrou qualquer competência exclusiva dos municípios na construção de habitação. O regime de cooperação entre a administração central e as autarquias em matéria de habitação não veio alterar de forma significativa o estatuto autárquico neste domínio, uma vez que sempre pertenceu ao poder central a definição das regras das diversas intervenções na habitação, assim como as tornou dependentes de financiamentos por si concedidos. O Decreto-Lei n.º 384/87,

que definiu os princípios e regras orientadoras dos sistemas financeiros de apoio ao desenvolvimento local, previu a celebração de contratos - programas para a realização de investimentos na área da habitação social.

Os últimos governos têm implementado programas de promoção da habitação a custos controlados que contam com o apoio financeiro do Estado e constituem presentemente o único instrumento de política habitacional. Este apoio pode traduzir-se no financiamento bonificado ou na concessão de benefícios fiscais e parafiscais, destinados à aquisição e infraestruturização dos terrenos e à construção ou aquisição de habitação.

A intervenção do Estado na habitação de custos controlados processa-se fundamentalmente através da celebração de acordos de colaboração ou protocolos, contratos de comparticipação ou de financiamento, com promotores institucionais, tais como municípios, instituições particulares de solidariedade social e cooperativas de habitação económica, e na celebração de contratos de desenvolvimento sobre a habitação (CDH) com empresas privadas.

A promoção de habitação de custos controlados através dos municípios é feita com acordos de colaboração, estabelecidos com o IGAPHE e INH, e visam a realização de programas de habitação social para arrendamento no regime de renda apoiada, destinada principalmente ao realojamento da população residente em barracas e a construção de habitação de custos controlados destinada a venda.

O quadro legal que rege a promoção destes programas de habitação social, encontra-se definido pelos Decretos-Leis n.º 226/87 e n.º 278/88, com as alterações estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 150-A/91. Os financiamentos que os municípios possam eventualmente vir a utilizar para a concretização dos programas em questão, estão regulados também pelo Decreto-Lei n.º 150-A/91.

O PER (Programa Especial de Realojamento), criado pelo Decreto-Lei n.º 163/93, na sequência do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza, lançado em 1991, destina-se às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e visa proporcionar aos municípios daquelas áreas condições para proceder à

erradicação das barracas existentes e ao consequente realojamento dos seus ocupantes em habitações de custos controlados.

Da análise aos sistemas de financiamento estabelecidos pelos diplomas legais reguladores dos vários programas habitacionais de cariz social, verifica-se que exigem consideráveis disponibilidades financeiras dos municípios para complementarem tais financiamentos, ou que estes possuam capacidade de endividamento para contraírem eventuais empréstimos para o citado efeito.

Constata-se que, apesar de a partir de 1974 se ter verificado uma maior intervenção do Estado na produção de habitação social, esta nunca atingiu os níveis registados noutros países da CE. O sector público, nesta área, nunca representou um papel preponderante face ao sector privado. A partir de 1982 têm-se registado uma diminuição da despesa pública na habitação, nomeadamente na promoção de habitação social.

Poder-se-á concluir que o Estado demonstrou, nos últimos anos, a sua intenção de intervir cada vez menos no domínio habitacional, deixando tal tarefa para o sector privado, nomeadamente a regulação dos custos de construção através do mercado do sector, e de atribuir aos municípios responsabilidades de financiamento em programas (por exemplo, o RECRUA), sem que, em contrapartida, preveja as necessárias transferências de recursos do OE para tal fim, em conformidade com a lei vigente.

É também inquestionável que os municípios têm de intervir na área da habitação social. O problema é determinar o que podem e devem fazer, como o fazer e quando o fazer. Há já cerca de vinte anos que se reclama a elaboração e publicação de um estudo nacional sobre o sector. Inicialmente era um Plano, de que alguns partidos políticos chegaram a apresentar propostas. Actualmente, é o Programa Nacional de Habitação, porventura mais consonante com as estratégias comunitárias. O facto é que não existe uma orientação na intervenção dos vários agentes na produção, conservação e recuperação de habitação, ao nível nacional, regional e local, numa perspectiva de médio e longo prazo.

5 - EMPREGO/DESEMPREGO

A crise económica, mais ou menos acentuada, sentida nas últimas décadas gerou elevado desemprego, que ultimamente atingiu níveis alarmantes.

Os anos 90 trouxeram novos problemas e desafios para o mercado de trabalho. Os seus efeitos têm-se tornado particularmente visíveis com a redução de empregos nos sectores industriais, tradicionais e avançados, nos sectores de certos serviços e nos sectores agrícolas.

Apesar do desemprego poder ser identificado numa base sectorial, o impacto é essencialmente regional e local, como é a possibilidade de resposta. Por outras palavras, a resposta não é só em termos de política sectorial, mas também em termos de intervenção a nível regional e local.

Embora não tenham qualquer responsabilidade nesta área, as autarquias locais têm tentado atenuar, ao longo do tempo, os efeitos do desemprego nos respectivos concelhos, promovendo, autonomamente, acções e iniciativas, com reflexos directos e indirectos no combate ao desemprego.

5.1 - EXECUÇÃO DE OBRAS POR ADMINISTRAÇÃO DIRECTA

Desde o início da década de 80 que se tem vindo a constatar que as câmaras municipais são os maiores empregadores dos respectivos concelhos. Esta situação verificou-se, essencialmente, nos concelhos situados a sul do Ribatejo e no Alentejo, originada essencialmente pela aplicação da "Lei Barreto". Tal legislação inviabilizou economicamente a maioria das unidades colectivas de produção existentes nas zonas citadas, provocando um grande fluxo de desemprego. A maioria das câmaras municipais, recentemente dotadas de um mínimo de meios financeiros, emergentes da Lei das Finanças Locais, uma vez que lhes foi atribuída metade da percentagem do OGE previamente acordada (18%), optaram por medidas que permitissem fomentar o desenvolvimento do concelho e atenuar o desemprego.

Assim, muniram-se de meios técnicos apropriados e, em alternativa à realização de obras por empreitada, optaram por as executar por administração directa. Esta faculdade vinha reconhecida em lei própria e

permitia-lhes contratar mão-de-obra desempregada nos respectivos concelhos. Recorreram a contratos a prazo, de curta duração, a fim de poderem contemplar o maior número de famílias possível. Esta situação originou que as câmaras citadas tivessem um número exagerado de pessoal contratado a prazo em relação ao pessoal permanente. Pretendia-se, assim, atenuar os efeitos do desemprego nos respectivos concelhos, uma vez que nesta altura ainda não tinha sido criada qualquer protecção social aos trabalhadores desempregados.

No entanto, o Decreto-Lei n.º 116/84 veio contrariar esta tendência ao impôr limites nos montantes anuais das despesas com pessoal, tanto permanente, como contratado, sob pena de, em caso de não cumprimento, dissolução do executivo municipal.

Apesar da entrada em vigor de tal preceito legal, as câmaras mostraram grande relutância no seu cumprimento, havendo ainda hoje, municípios que não se enquadram em tais limites. Saliente-se também que nenhuma câmara municipal foi dissolvida por esse motivo.

Posteriormente, e enquadrado em medidas de contenção de despesa pública, a administração central criou grandes dificuldades na contratação de pessoal, impondo o cumprimento de pesadíssimos processos burocráticos e formas de fiscalização para a celebração de contratos a prazo por parte dos municípios. Praticamente esta forma directa dos municípios intervirem na atenuação do desemprego nos respectivos concelhos foi inviabilizada com a implementação de tais procedimentos administrativos e hoje só é utilizada em casos pontuais.

5.2 - DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Indirectamente os municípios também tentam intervir no combate ao desemprego. Uma das medidas mais utilizadas é a construção de zonas industriais, devidamente infraestruturadas que põem à disposição dos investidores a preços bastante atractivos. Pode-se mesmo afirmar que quanto mais interior for o município, mais atraentes são os preços dos lotes industriais e condições de instalação.

Tentam, assim, atrair indústrias para os seus concelhos, com o intuito de estas criarem postos de trabalho que absorvam mão-de-obra desempregada ou à procura do primeiro emprego.

Também no campo fiscal os municípios têm adoptado medidas para favorecerem o desenvolvimento dos concelhos. Dentro dos parâmetros permitidos legalmente, aprovam as percentagens mais baixas das taxas a aplicar à matéria colectável relativa a diversos impostos cobrados na área do concelho, oferecendo, assim, vantagens às empresas já instaladas e incentivos à instalação de novas empresas.

Ainda a realização de feiras e certames sobre actividades económicas, tanto temáticas como de âmbito geral, de iniciativa municipal, tem contribuído para a estabilidade e desenvolvimento das empresas e, obviamente, para a segurança no emprego dos respectivos munícipes.

Várias organizações internacionais (OIT, OCDE e CE) reconheceram a importância da tomada de medidas que levam à criação e manutenção de postos de trabalho.

Em Portugal, apesar de já existir base legal adequada desde 1974 sobre as possibilidades de financiamento de acções de manutenção e promoção de emprego, só em 1980 é que é indicada expressamente a possibilidade de "apoio a iniciativas regionais e locais relacionadas com a complementação de actividades geradoras de emprego". Mas só em 1986, através da publicação do despacho Normativo n.º 46/86, foi regulamentada a concessão de apoios à dinamização sócio-económica a nível local, fomentando projectos geradores de emprego. Surgia, assim, o Programa ILE (Iniciativas Locais de Criação de Emprego).

Para efeitos de acesso a incentivos a conceder pelo Estado no âmbito das ILE's, compete ao Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), através dos respectivos serviços regionais e locais, a coordenação de todo o programa.

De entre as atribuições do IEFP, no fomento das ILE's, compete-lhe a difusão de informações às comunidades locais, autarquias e grupos especiais da população (essencialmente desempregados).

A intervenção das autarquias locais no programa ILE é praticamente insignificante. Os Centros de Emprego do IEFP dão conhecimento dos pedidos de apoio que neles deram entrada, aos municípios em que se situem as entidades promotoras e em que se reveja o funcionamento das ILE's respectivas, aguardando durante um mês, os seus pareceres sobre o interesse da iniciativa para o desenvolvimento local.

Pelo Decreto-Lei n.º 34/95 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/95, foi criado o Programa das Iniciativas de Desenvolvimento Local. Este programa pretende ser inovador, o que é patente quer nas actividades que abrange (como por exemplo, os serviços de proximidade, o artesanato, o turismo em espaço rural e alguns ramos de comércio), quer pela tipologia dos instrumentos que utiliza, quer pela metodologia de implementação das acções. Das entidades envolvidas neste regime de incentivos, mais uma vez, não constam os municípios.

No entanto, as autarquias poderiam contribuir de forma bastante positiva para estes programas de criação de emprego, participando na prestação de serviços de apoio técnico e de informação e na criação de espaços de acolhimento de pequenas unidades empresariais contempladas com tais incentivos.

AS POLÍTICAS SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS DA LEZÍRIA DO TEJO

Até meados do presente século a protecção social nos municípios da Lezíria do Tejo teve uma expressão considerável nas mutualidades. No entanto, a sua influência acabou por se esbater no tempo, mas o espírito solidário não desapareceu, sobreviveu e modernizou-se através das Misericórdias e reimplantou-se com apreciável vigor em novas associações de solidariedade social, catalisadas por recentes necessidades sociais de apoio a estratos mais vulneráveis: a infância, a juventude e os idosos.

Dentro do âmbito deste espírito solidário e após 1974, as câmaras municipais começaram a intervir no domínio social nos seus concelhos. Estavam em contacto directo com as populações, donde aliás provinham os seus próprios membros, e conheciam profundamente a sua vivência diária e os seus problemas.

Apesar disso, deparavam-se com um sistema nacional de protecção social que marginalizava o poder local. Viam o seu papel reduzido a intervenções ocasionais, indirectamente resultantes do quadro legal ordinário delimitador e coordenador do investimento público. Neste particular, as competências próprias que as câmaras lhes viam atribuídas limitavam-se a intervenções materiais legalmente particularizadas, destacando-se as áreas da educação e da habitação social.

Mas a intervenção no domínio social das câmaras da Lezíria do Tejo, foi aumentando e consolidando, não se contendo dentro dos parâmetros da formulação legal. Tais municípios foram desenvolvendo uma actividade diversificada e estruturaram os serviços, ajustando-os à realidade local.

Num vasto leque de intervenções municipais, constata-se soluções que são da intervenção directa e quase imediata do Executivo (ou dos seus membros), até esquemas organizacionais mais ou menos elaborados.

Para além da sua intervenção, os municípios têm fomentado o ressurgimento do conceito de solidariedade, tentando reimplantá-lo no seio da família e da vizinhança e têm privilegiado as relações com as instituições de solidariedade social. Com estes três elementos essenciais da cadeia da solidariedade, tentam criar sinergias que permitam um significativo aumento da eficiência e eficácia das políticas sociais locais.

Os Presidentes das Câmaras da Lezíria do Tejo consideram, de um modo geral, o enquadramento jurídico das atribuições municipais pouco definido, havendo no entanto quatro autarcas que consideram tal enquadramento na área da habitação bem ou suficientemente definido.

A opinião é unânime ao considerarem abaixo do necessário os recursos financeiros que acompanharam a transferência de novas competências no domínio social.

Também, no âmbito da actuação municipal, dão unanimemente um lugar importante aos sectores sociais.

A colaboração entre os municípios e a administração central tem sido pontual. No entanto, esta colaboração aumenta em relação aos seus serviços regionais e cerca de metade dos municípios consideram a colaboração muito profícua com os serviços locais da administração central. Os municípios pretendem ver aumentada a colaboração financeira e técnica com os serviços centrais, regionais e locais da administração central. Relativamente à definição de prioridades regionais e locais, metade dos municípios advogam que as

entidades governamentais deveriam discutir este assunto com as administrações locais.

Todos os municípios dão importância à intervenção dos agentes sociais locais, face às necessidades sociais dos respectivos concelhos. Consideram muito importante a intervenção das IPSS's, das Misericórdias, das Colectividades ou Clubes e das Associações do País. Sobre o papel das cooperativas de habitação, a opinião é difusa, sendo para alguns municípios (40%) muito importante e para outros pouco importante ou inexistente.

De seguida ir-se-à efectuar uma análise à estrutura dos serviços sociais dos municípios da Lezíria do Tejo e a evolução da despesa de carácter social desses municípios. Posteriormente estudar-se-ão as iniciativas que os citados municípios levaram a efeito nas áreas de saúde, educação, segurança social/acção social, habitação e emprego/desemprego, descrevendo-se no final de cada área, a título de exemplo, uma iniciativa que se considere com carácter inovador para esta região.

1 - ESTRUTURA DOS SERVIÇOS SOCIAIS MUNICIPAIS

Os serviços sociais dos municípios da Lezíria do Tejo, começaram a ter uma actuação visível logo a partir do meio do primeiro mandato democrático. Tiveram expressão mais forte na zona sul da Lezíria, não só por ser uma zona menos dotada de infra-estruturas básicas, e com os problemas daí decorrentes, como também a força política aí predominante ter orientações mais consistentes relativamente ao domínio social.

Houve uma preocupação de se efectuarem levantamentos da situação social dos concelhos, estabelecer prioridades e delinear estratégias. Para as pôem em prática, os municípios procederam à contratação de técnicos superiores,

geralmente vindos dos grandes centros urbanos. Devido a uma legislação sobre recursos humanos municipais antiga e, por consequência, desadequada às necessidades que as autarquias vinham a catalogar e, evidentemente, a tentar resolver, quase todos os técnicos eram contratados a prazo que posteriormente, devido à sua manutenção, se tornavam contratos sem prazo.

Também houve que intervir contra a falta de atractibilidade que estes municípios, já de alguma interioridade, tinham. Assim por vezes eram oferecidas facilidades na habitação, emprego para o cônjuge, etc.

Nos três primeiros mandatos democráticos foram contratados técnicos de diversas especialidades, nomeadamente assistentes sociais, educadoras de infância e animadores culturais e desportivos. A Câmara de Coruche, face ao elevado insucesso escolar verificado no Concelho, contratou mesmo dois psicólogos para estudarem e proporem medidas para tal problema ser atenuado.

Com a publicação do Decreto-Lei nº.116/84, os municípios da Lezíria do Tejo, já conscientes nesta altura da importância dos serviços sociais municipais, reestruturaram tais serviços, dando-lhes, em termos de organigrama, a importância devida em relação aos restantes serviços (quadro 6).

A maioria dos municípios optaram pela divisão municipal (6), tendo Rio Maior optado pelo departamento e Benavente pela repartição. As câmaras de menor dimensão optaram pelo sector (1) e pelo serviço (2).

Em termos de dimensão, afigura-se que Rio Maior sobreavaliou a importância do seu serviço social, uma vez que há um paralelismo, em termos sociais, com a maioria dos concelhos da Lezíria, e estes optaram pela divisão, e que aconteceu o contrário com Santarém e Benavente, dada as suas dimensões, em termos de número de habitantes.

QUADRO 6 - Organização dos Serviços Sociais Municipais

CÂMARAS	DEPART.	DIVISÃO	REPART.	SECÇÃO	SECTOR NÚCLEO	SERVIÇO	OUTRO
ALMEIRIM		X					
ALPIARÇA					X		
AZAMBUJA		X					
BENAVENTE			X				
CARTAXO		X					
CHAMUSCA						X	
CORUCHE		X					
GOLEGÃ						X	
RIO MAIOR	X						
SALV.MAGOS		X					
SANTARÉM		X					
Observações: A Habitação está agregada aos Serviços de Administração Urbanística							

FONTE: Organigramas das Câmaras Municipais.

Há, no entanto, a salientar um facto muito importante. Apesar dos serviços sociais municipais já estarem devidamente estruturados, tanto em termos de regulamento, como em termos de organigrama, e as necessidades de pessoal estarem previstas nos respectivos quadros há perto de dez anos, em cerca de metade dos municípios, tais serviços ainda se encontram numa fase embrionária, sendo o seu funcionamento assegurado pelos eleitos (vereadores), secundados por funcionários que desempenham também outras funções, normalmente administrativas.

Ultimamente, devido à degradação das condições de vida das populações, os municípios têm vindo a aumentar gradualmente a sua intervenção no domínio social, essencialmente nos concelhos que, nos últimos anos, por facilidade de acesso, se tornaram "dormitórios" de Lisboa (Benavente-Samora Correia e Azambuja).

No tocante a áreas de intervenção, cada vez mais os municípios são procurados por pessoas economicamente carenciadas, que recorrem à acção social municipal, devido a não encontrarem qualquer resposta nos serviços estatais de protecção social. Isto tem provocado um aumento significativo de contratações de assistentes sociais, a fim de tais casos serem tratados por técnicos da especialidade. Relativamente à educação e saúde, a intervenção ou é directamente realizada por autarcas (geralmente vereadores) ou há um acompanhamento constante das acções levadas a efeito pelos eleitos.

2 - DESPESAS NO DOMÍNIO SOCIAL

A recolha de elementos para o apuramento e quantificação das despesas que os municípios da Lezíria do Tejo efectuaram no domínio social revelou-se difícil, tendo-se só conseguido elementos de 7 autarquias.

O documento base que serviu para recolher tais elementos foi o modelo XVIII da Conta de Gerência, que apura a despesa municipal segundo a classificação funcional. Devido à dificuldade do seu preenchimento e também por ser facultativo, algumas câmaras excusaram-se a fornecer tais elementos ou mesmo estes não constavam das suas contas de gerência.

Solicitados os elementos em falta à Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, esta entidade remeteu o assunto para a Associação de Municípios da Lezíria do Tejo que, por sua vez, o remeteu directamente para os respectivos Presidentes de Câmara. Como estes não tinham fornecido os elementos, quando solicitados através do questionário enviado para o efeito, considerou-se inútil formular novamente tal pedido.

Notou-se uma certa reserva, por parte de alguns autarcas, no fornecimento de elementos que permitissem aferir ou comparar aspectos da sua gestão municipal.

Os dados constantes no quadro 7 não são portanto exaustivos em relação à região em estudo e pretende-se com eles analisar a evolução da despesa municipal relativamente às rubricas das áreas sociais (saúde, educação, acção social e habitação) e às rubricas de áreas com fortes repercussões sociais (desenvolvimento económico e abastecimento público, cultura, desporto e tempos livres, saneamento e defesa do meio ambiente). Indica-se também o total da despesa anual de toda a actividade municipal, a fim de se poder avaliar, em percentagem, a afectação de recursos financeiros aos aspectos sociais do concelho.

Relativamente à saúde, os anos de maior despesa coincidem com a realização de obras de infra-estruturas e arranjos envolventes de centros de saúde ou extensões em construção, em municípios da Lezíria do Tejo (Cartaxo e

QUADRO 7 - Despesas no domínio social dos municípios da Lezíria do Tejo
(Preços Correntes)

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Contos				
	1990	1991	1992	1993	1994
Saúde	26.700	22.174	424	2.808	254
Educação	487.307	557.534	938.115	1.316.146	1.627.306
Ação Social	28.488	42.736	56.682	83.792	191.623
Habitação	270.289	247.128	295.426	220.494	329.196
Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público	1.022.616	1.012.774	1.238.878	1.036.937	1.681.739
Cultura, Desporto e Tempos Livres	833.457	1.044.247	1.698.106	1.041.550	930.555
Saneamento	691.497	1.375.837	1.442.500	1.501.226	1.342.246
Defesa do Meio Ambiente	209.255	253.699	324.379	302.918	326.662
Total Anual de toda a Despesa	5.573.212	6.317.664	8.651.326	8.569.788	9.041.867

Fonte: Modelo XVIII das Contas de Gerência.

Benavente). Nos restantes anos verifica-se que os gastos em saúde têm carácter residual e praticamente sem expressão. As acções de parceria com os serviços de saúde locais, geram custos que geralmente não são directamente imputados à saúde (mão-de-obra, transportes, etc.).

A educação é de longe a área social com maior expressão financeira. Ao longo dos anos tem vindo a registar um forte aumento, tendo duplicado nos últimos 4 anos analisados. Este facto revela que ultimamente não só o poder central, mas também as administrações locais têm demonstrado um grande empenho no desenvolvimento do ensino. Realce-se a existência de escolas profissionais em Rio Maior e Salvaterra de Magos, cujas autarquias assumiram importantes responsabilidades financeiras na viabilização do seu funcionamento.

Embora ainda sem grande expressão, a acção social tem vindo, ao longo dos anos, a registar uma evolução constante. Este facto deve-se essencialmente à degradação do nível de vida de alguns estratos populacionais, originada principalmente pelo actual surto de desemprego. Face à ausência de outros apoios, cada vez mais as populações recorrem aos serviços sociais municipais, em busca de soluções que atenuem as suas carências.

A área da habitação revela uma certa estabilização, sendo a despesa originada principalmente pela conservação do parque habitacional municipal ou por pontuais acções de parceria com cooperativas de habitação.

As áreas de investimento com repercussão social apresentam pequenas variâncias de ano para ano, sendo a importância financeira dos diversos sectores idêntica relativamente ao total anual da despesa, facto que denuncia uma prática de gestão por parte dos autarcas conducente a um desenvolvimento integrado dos respectivos concelhos.

Apesar do carácter "secundário" dos encargos sociais face à restante despesa, constata-se, pelos elementos disponíveis, um crescimento continuado de tais encargos, facto que poderá ser considerado indicador da deslocação da priorização da acção municipal para a produção de bens e serviços sociais.

3 - AS POLÍTICAS SOCIAIS DE INICIATIVA MUNICIPAL

3.1 - SAÚDE

Relativamente a esta área, cerca de 68% dos municípios consideram o enquadramento jurídico das suas atribuições indefinido, 30% consideram-no pouco definido e só 10% o consideram suficientemente definido.

A intervenção directa de todos os municípios tem consistido essencialmente na construção de postos médicos nas sedes de freguesias e em povoações de dimensão considerável. Na maioria dos casos, tal equipamento é construído integrado em outro também com fim social, geralmente centros sociais ou centros de dia. Esta medida de descentralização de prestação dos cuidados de saúde, possibilita aos seus utentes uma maior comodidade, uma vez que a maioria são idosos com fracos recursos financeiros e mobilidade reduzida. Assim não têm de se deslocar, à sede do concelho, evitando esperas prolongadas de atendimento em serviços de saúde frequentemente sobrelotados.

Também na construção de centros de saúde, da inteira responsabilidade do poder central, a administração local vem assumindo um papel preponderante, sendo-lhes solicitada a colaboração na obtenção de terrenos mais apropriados para o efeito e a execução dos arranjos exteriores. Saliente-se que este tipo de colaboração, financeiramente, traduz-se em cerca de 20% do investimento total. Na construção deste tipo de equipamento, transpareceu inclusivamente que quanto maior fosse a oferta de comparticipação por parte do município,

mais rápida seria tomada a decisão de construção do centro de saúde pelo órgão de tutela. Ora, as prioridades de construção deveriam ser estabelecidas segundo o grau de necessidade e não através de uma perspectiva de contenção de custos.

No quadro 8, verifica-se que os municípios da Lezíria do Tejo estão razoavelmente equipados com estabelecimentos de saúde, possuindo cerca de 75% das freguesias um centro de saúde ou extensão.

No entanto, após o 25 de Abril, esta zona mostrava graves carências na prestação de cuidados de saúde, essencialmente nos concelhos mais interiores. Refira-se, a título de exemplo, que em 1977, no município de Coruche só existiam 3 médicos para 25.000 habitantes. A Câmara Municipal criou incentivos para a fixação de médicos no concelho, oferecendo habitação gratuita a jovens médicos em início de carreira, para além de construir postos médicos nas povoações mais importantes.

Relativamente à intervenção indirecta, analisando a taxa de mortalidade infantil e o índice de envelhecimento (quadro 9), verifica-se que os valores da Lezíria do Tejo são mais favoráveis que a média nacional. Este facto tem uma ligação directa com as condições de vida proporcionadas às populações.

Os índices de cobertura em infra-estruturas básicas situam-se na média nacional. No entanto, se retirarmos as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, com os maiores índices de cobertura e onde está localizada quase metade da população nacional, então os índices citados situar-se-ão consideravelmente acima da média nacional, facto comprovante da dinâmica patenteada pelos autarcas desta região.

No quadro 10, verifica-se que todas as freguesias já dispõem de abastecimento de água, recolha de resíduos sólidos urbanos e fornecimento

QUADRO 8 - Estabelecimentos de Saúde da Lezíria do Tejo

Equipamentos e Serviços	Freguesias Equipadas			
	Nº.	%	População	%
- Estabelecimentos Públicos				
Hospital não especializado	1	1,1	7189	3,1
Hospital especializado	-	-	-	-
Centro de Saúde ou Extensão	68	74,7	198.404	85,2
Posto Médico/Enfermagem	57	62,6	147.803	63,4
Laboratório de análises clínicas	5	5,5	17.883	7,7
- Estabelecimentos Privados				
Hospital, Clínica	7	7,7	46.126	19,8
Posto Médico/Enfermagem	13	14,3	84.317	36,2
Laboratório de análises clínicas	27	29,7	137.305	58,9
Farmácia	53	58,2	191.552	82,2
Consultório Médico	30	33,0	153.219	65,8

FONTE: INE - Inventário Municipal - Região de Lisboa e Vale do Tejo

QUADRO 9 - Taxa de Mortalidade Infantil e Índice de Envelhecimento

MUNICÍPIOS	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL - %	ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO - %
Almeirim	4,9	90,3
Alpiarça	-	127,1
Azambuja	-	88,9
Benavente	4,3	65,5
Cartaxo	9,0	91,7
Chamusca	9,9	106,7
Coruche	12,4	121,8
Golegã	-	110,6
Rio Maior	10,3	82,9
Salvaterra de Magos	-	78,0
Santarém	7,0	101,7
Lezíria do Tejo	5,9	94,7
Portugal	8,7	68,1

FONTE: INE - Anuário Estatístico da RLVT, 1994 e XIII Recenseamento Geral da População

Taxa de Mortalidade Infantil = Óbitos de Crianças c/ menos de 1 ano por 1000 nados-vivos

Índice de Envelhecimento = $P_{65} / P_{0-14} * 100$

QUADRO 10 - Cobertura em Infra-estruturas básicas na Lezíria do Tejo

	Freguesias Equipadas			
	Nº.	%	População	%
- Abastecimento de Água				
Rede Pública de Distribuição Domiciliária	91	100,0	232.969	100,0
Abastecimento de Água Tratada	88	96,7	221.423	95,0
Cobertura Total	58	63,7	143.367	61,5
- Saneamento				
Rede Pública de Águas Residuais	48	52,7	180.892	77,6
Cobertura Total	11	12,1	45.948	19,7
- Recolha de Lixo				
Existência de Recolha de Lixo	91	100,0	232.969	100,0
Cobertura Total	54	59,3	135.541	58,2
- Energia Eléctrica				
Fornecimento Domiciliário	91	100,0	232.969	100,0
Cobertura Total	91	100,0	225.747	96,9

FONTE: INE - Inventário Municipal - Região de Lisboa e Vale do Tejo

de energia eléctrica. Quanto ao saneamento, cerca de 53% das freguesias possuem rede pública de recolha de águas residuais.

Presentemente, os municípios mostram um grande empenhamento na preservação do ambiente e na melhoria da qualidade de vida das respectivas populações. Nos últimos dez anos têm canalizado importantes recursos para a construção de estações de tratamento de águas residuais (ETAR's). Praticamente em todos os municípios da Lezíria do Tejo se encontra, já construído ou em construção este tipo de equipamento. Também, neste campo, há que assinalar o esforço dos municípios em, a curto prazo, eliminar todas as lixeiras ainda existentes, estando já em curso o lançamento de concursos públicos para construção de dois aterros sanitários intermunicipais.

Nos últimos anos, a colaboração entre os centros de saúde e as câmaras municipais tem registado um assinalável incremento, nomeadamente na prevenção e informação sobre determinadas doenças. Refira-se, sobre este aspecto, as acções de higiene oral promovidas junto da população escolar do ensino básico e acções de promoção de hábitos de vida mais saudáveis.

Como exemplo de colaboração entre as administrações central e local na área da saúde, foca-se a iniciativa da Câmara do Cartaxo que propôs ao Centro de Saúde e serviço local de segurança social a formação de uma equipa multidisciplinar, constituída por um médico, uma assistente social, um enfermeiro e pessoal auxiliar, com o fim de prestar assistência domiciliária a idosos. O meio de transporte é fornecido pela autarquia.

Com esta iniciativa, a citada Câmara pretende evitar a duplicação de alguns custos, com a prestação de cuidados de saúde e assistência social em simultâneo e aumentar a comodidade dos munícipes utentes de tal serviço. Aumenta também a capacidade de resposta do Centro de Saúde, uma vez que retira um considerável número de utentes do serviço de urgência.

3.2 - EDUCAÇÃO

O enquadramento jurídico das atribuições municipais no tocante à educação é considerado pelos autarcas inquiridos, suficientemente definido (45%) e pouco definido (55%).

Os equipamentos construídos directamente pelas autarquias são destinados à educação pré-escolar e ao 1º ciclo do ensino básico. As pré-escolas construídas, enquanto não são integradas na rede pública, são geridas pelos municípios, suportando estes totalmente os encargos inerentes ao seu funcionamento.

No quadro 11, verifica-se que a taxa de analfabetismo na Lezíria do Tejo (16,4%) é consideravelmente superior à média do país (11%). Destacam-se os concelhos do sul desta região que apresentam taxas acima dos 20%. Sobre este aspecto salienta-se o esforço efectuado pela Câmara de Coruche, que para atenuar o analfabetismo no concelho, contratou uma professora primária para realizar diversas acções de alfabetização junto da população adulta. Estas acções tinham por fim, complementar a política desenvolvida pela administração central nesta área, fazendo-a chegar a povoações mais isoladas, que de outro modo não seriam contempladas, por falta de meios humanos e materiais.

No quadro 12, verifica-se que a Lezíria do Tejo está razoavelmente dotada de estabelecimentos de ensino dos diversos ciclos, existindo presentemente alguns estabelecimentos do 2º e 3º ciclos e secundários em situação de ruptura, mas com soluções já projectadas ou em curso.

De salientar o esforço efectuado pelas Câmaras de Rio Maior e Salvaterra de Magos na criação de Escolas Profissionais.

QUADRO 11 - Taxa de Analfabetismo na Lezíria do Tejo - 1991

MUNICÍPIOS	TAXA DE ANALFABETISMO (%)
Almeirim	18,7
Alpiarça	20,7
Azambuja	14,0
Benavente	14,9
Cartaxo	11,8
Chamusca	19,8
Coruche	27,2
Golegã	15,8
Rio Maior	14,2
Salvaterra de Magos	22,1
Santarém	12,0
Lezíria do Tejo	16,4
Portugal	11,0

FONTE: INE - XIII Recenseamento Geral da População.

Taxa de Analfabetismo = $\frac{\text{População com 10 ou mais anos que não sabe ler nem escrever}}{\text{População com 10 ou mais anos}} \times 100$

QUADRO 12 - Estabelecimentos de Ensino da Lezíria do Tejo

Equipamentos e Serviços	Freguesias Equipadas			
	Nº.	%	População	%
- Educação Pré-Primária				
Escola Pública	66	72,5	189.518	81,3
Escola Privada	15	16,5	79.986	34,3
- Ensino Básico Público				
1º. Ciclo	91	100,0	232.969	100,0
2º. Ciclo	30	33,0	141.145	60,6
3º. Ciclo	19	20,9	126.511	54,3
- Ensino Básico Privado				
1º. Ciclo (1º. ao 4º. ano)	-	-	-	-
2º. Ciclo (5º. e 6º. anos)	2	2,2	19.483	8,3
3º. Ciclo (7º. ao 9º. ano)	3	3,3	27.006	11,6
- Ensino Secundário Público				
10º. e 11º. anos	11	12,1	84.303	36,2
12º. ano	9	9,9	76.263	32,7
- Ensino Secundário Privado				
10º. e 11º. anos	4	4,4	32.123	13,8
12º. ano	4	4,4	32.123	13,8

FONTE: INE - Inventário Municipal - Região de Lisboa e Vale do Tejo

Quanto ao ensino superior, registre-se a existência, a nível público, do Instituto Politécnico de Santarém e, a nível privado, de uma delegação do ISLA, também em Santarém.

Todos os municípios inquiridos colaboram com os estabelecimentos de ensino dos respectivos concelhos, através da concessão de subsídios para actividades extracurriculares e desenvolvimento de projectos educativos. Realce-se que a maioria das iniciativas neste âmbito, só foram possíveis levar à prática, por haver um forte apoio da administração local, tanto material, como financeiro.

Só um município promoveu a instalação do Conselho Local de Educação (Cartaxo). O município de Benavente está a promover a instalação de tal Conselho e as restantes edilidades não tomaram ainda qualquer decisão sobre este assunto.

No tocante à intervenção sócio-educativa, ultimamente os municípios têm utilizado com maior frequência o sistema de parceria com os agentes sociais locais. Com esta medida tentam devolver a iniciativa das acções às diversas colectividades e associações, para além de mobilizarem os seus recursos humanos e materiais, na maioria das vezes subaproveitadas.

O apoio dado aos agentes sociais locais é diversificado. A principal forma de apoio é a financeira, sendo os subsídios frequentemente atribuídos para reparação de instalações e equipamentos, aquisição de materiais e comparticipação dos custos suportados com a realização de iniciativas. O apoio não financeiro é constituído essencialmente pela cedência de transportes e outro equipamento, cedência de materiais para execução de obras de conservação e apoio técnico às iniciativas realizadas.

De referir que, em alternativa à atribuição do habitual subsídio anual, por vezes mal aplicado, os municípios estão a optar pelo financiamento e apoio directo às acções levadas a efeito por cada agente social. Quanto maior for a sua iniciativa, maior será o apoio que receberá por parte do município.

A maioria das autarquias, sempre que é necessário transferir para a sociedade civil qualquer equipamento, fomentam a formação de novos agentes sociais locais. Esta situação tornou-se mais frequente ultimamente, devido ao encerramento de algumas escolas do 1º ciclo do ensino básico, por falta de alunos. Na maioria dos casos, as escolas são de construção recente e, para rentabilizar tal equipamento, são transformados em sedes de associações sócio-culturais, centros de dia, etc. Para gerir tal equipamento há que promover a constituição de associações humanitárias ou sócio-culturais.

O município do Cartaxo promoveu a formação do Conselho Local das Colectividades. Este órgão congrega todas as associações e colectividades do concelho e reúne trimestralmente, sob a presidência de um representante da autarquia. Tem por fim aproximar as colectividades, ser um local de troca de informações e experiências e, essencialmente de coordenação de acções futuras, com vista a desenvolver sinergias que permitam a redução de custos e a rentabilização dos meios utilizados.

No referido município, o cruzamento de informação do Conselho Local de Educação com o Conselho Local das Colectividades permite a concentração de esforços para a realização de iniciativas de forte impacto e com grande mobilização das populações. Refira-se, a título de exemplo, que a última experiência deste tipo, permitiu a reconstituição de um facto histórico, com cerca de mil participantes, constituídos por alunos, professores, encarregados de educação e associados de diversas colectividades.

3.3 - SEGURANÇA SOCIAL / ACÇÃO SOCIAL

No tocante a enquadramento jurídico, esta área social é considerada pouco definida (70%) ou mesmo indefinida (20%). Só um município a considerou suficientemente definida.

Na Lezíria do Tejo não foi celebrado qualquer acordo de colaboração com a Segurança Social. Aliás, esta deve ser a situação dos municípios do país.

Já no tocante à acção social, a colaboração pontual entre os serviços locais da segurança social e as autarquias tem sido uma constante. Tais serviços, perante a sua escassez de recursos, tanto financeiros como materiais, encaminham para os serviços sociais municipais os casos mais graves, a fim de serem atenuados ou mesmo resolvidos. Esta colaboração apresenta-se como último recurso, em vez de ser planeada e estruturada segundo as necessidades dos munícipes carenciados.

Os municípios, mesmo face à ausência do enquadramento jurídico que legalize a sua actuação, mas perante a gravidade das situações sociais com que se deparam, avançam na resolução dos problemas, mesmo correndo riscos, a título inspectivo, de serem alvo de procedimentos administrativos e judiciais.

Para obviar esta situação e recorrendo à capacidade regulamentária, dois municípios já elaboraram o regulamento de apoio a entidades e pessoas carenciadas, fundamentando assim, legalmente, a sua actuação nesta área.

No entanto, praticamente todos os municípios prestam apoio a pessoas carenciadas, de formas variadas, sendo mais usual o apoio financeiro e material.

Também a maioria dos municípios têm colaborado na integração profissional de deficientes, quer por iniciativa própria, quer através de acordos ou protocolos celebrados com as C.E.R.C.I.'s. Neste espírito e no âmbito da formação profissional, têm proporcionado estágios a deficientes, que decorrem nos seus serviços, tanto técnicos como administrativos.

Quanto à reinserção social, as câmaras tinham por hábito dar oportunidade a pessoas excluídas socialmente de trabalhar, contratando-as a prazo. No entanto, devido à exagerada burocratização dos processos de celebração de contratos de trabalho a prazo, praticamente tais iniciativas foram inviabilizadas.

Alguns municípios têm vindo a colaborar com o Centro de Emprego de Santarém, na colocação de desempregados, a receberem subsídio de desemprego, em serviços municipais, facto que permite aos desempregados não perderem os seus hábitos de trabalho e manterem a esperança de conseguirem novo emprego. Recebem, para além do subsídio de desemprego, mais 20% dessa remuneração, pago pelo Centro de Emprego, e o subsídio de alimentação, pago pela autarquia.

No quadro 13, verifica-se que, embora longe de ser a situação ideal, já é apreciável a taxa de cobertura em estabelecimentos de acção social nos municípios da Lezíria do Tejo que, no tocante à infância ronda os 64% e, relativamente à 3ª idade ultrapassa os 60%.

Para actuar nesta área a Câmara de Benavente criou a Equipa Multidisciplinar de Intervenção Comunitária (EMIC), constituída por técnicos municipais com responsabilidades nas suas diversas áreas sociais e entidades ligadas à solidariedade social. Tem como objectivo a elaboração e implementação de projectos específicos de resposta a situações diagnosticadas e a prestação de apoio especializado a creches, centros de dia, lares de idosos, etc.

QUADRO 13 - Estabelecimentos de Acção Social da Lezíria do Tejo

Equipamentos e Serviços	Freguesias Equipadas			
	Nº.	%	População	%
- Orfanato	2	2,2	17.451	7,5
- Jardim de Infância/Creche	58	63,7	183.555	78,8
- Lar de 3ª. Idade	21	23,1	116.521	50
- Centro de Dia	34	37,4	145.571	62,5

FONTE: INE - Inventário Municipal - Região de Lisboa e Vale do Tejo

A Câmara do Cartaxo, nesta área está a promover a constituição de Equipa Concelhia de Solidariedade, que integra as instituições de solidariedade social, a autarquia e os movimentos e serviços intervenientes na acção social. Constitui o seu primeiro objectivo a intensificação da comunicação entre todas as instituições e entidades que constituem a equipa, com vista a auscultar e detectar os problemas sociais do concelho, de modo a recolher e sistematizar informações e dados, com vista à formulação de diagnóstico e elaboração de adequadas medidas de apoio. Também visa a obtenção do máximo aproveitamento dos recursos disponíveis e uma mais ampla e eficaz cobertura das necessidades das populações abrangidas.

3.4 - HABITAÇÃO

Nos últimos 25 anos assistiu-se sistematicamente à adaptação da política da habitação às tendências da política geral seguida pelos governos da altura. Registaram-se dois períodos distintos. O período dos anos 70, que incluiu ainda os últimos anos do regime marcelista, em que o Estado criou mecanismos e instituições centrais de intervenção directa e activa na produção de habitação social. Foi a altura da criação do Fundo de Fomento de Habitação e de todos os programas de promoção directa, programas integrados, obras participadas, cooperativas de habitação, autoconstrução, contratos de desenvolvimento, PRID, etc. Foi também a altura em que se fomentou a criação dos Serviços Municipais de Habitação, os quais tinham a dupla função de promover a construção de novas habitações e conservação das existentes e de gerir o parque público existente. Na Lezíria do Tejo, só o município de Santarém criou Serviços Municipais de Habitação, que foram integrados no serviço de administração urbanística municipal em 1986. Todos os municípios recorreram aos programas de construção a preços controlados para venda e arrendamento, autoconstrução e PRID. Também em quase todos os municípios foram criadas cooperativas de habitação, que desenvolveram uma acção bastante profícua na construção de habitação

social, à excepção do município do Cartaxo. Apesar de terem sido fundadas duas cooperativas de habitação neste concelho, nunca conseguiram construir por falta de colaboração da edilidade, nomeadamente na disponibilização de terrenos infraestruturados.

No período dos anos 80 assistiu-se à extinção do Fundo de Fomento de Habitação e à publicação da lei que partilhou as responsabilidades no sector (Decreto-Lei nº 77/84). Neste período o papel do poder central passou a limitar-se a aspectos normativos e de financiamento e só supletivamente à produção directa. Criaram-se os institutos especializados (INH e IGAPHE), mantiveram-se os programas anteriores de promoção directa, criaram-se novos programas neste sistema, mas terminaram os de promoção directa central.

O sistema organizou-se segundo os seguintes parâmetros:

- Ao poder central cabia a função normativa e financiadora, para o que existia o Instituto Nacional de Habitação e complementarmente o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, como gestor do parque público e de alguns programas específicos;
- Ao poder local cabia o papel de promotor de terreno infraestruturado e da construção da habitação, o qual era partilhado com outros agentes do sector, como cooperativas, as IPSS's e as empresas privadas, estas no âmbito dos CDH.

Os municípios da Lezíria do Tejo, face à escassa intervenção municipal na definição da política dos solos, atribuição da administração central, tiveram dificuldades na criação de reservas fundiárias municipais, que permitissem actuar atempadamente na promoção da habitação social e na contenção de especulações desenfreadas.

Quanto ao programa RECRIA, a rejeição municipal generalizada derivou da participação compulsiva na parcela de fundo perdido, para além da limitação do programa ao sector arrendado. Cabendo ao poder central disponibilizar os meios para este efeito, as câmaras não aceitaram, na prática, o seu envolvimento forçado neste programa.

Praticamente todas as câmaras consideraram as condições dos empréstimos concedidos pelos organismos estatais, para construção de habitação social ou conservação de habitações, pouco vantajosas.

O Programa Especial de Realojamento foi utilizado pelas Câmaras da Azambuja e de Benavente, para realojamento de munícipes moradores em barracas e casas pré-fabricadas.

Quase todos os municípios da Lezíria do Tejo tiveram intervenções importantes nesta área, mas destaca-se a experiência da Câmara de Coruche pela sua originalidade.

Tendo adquirido uma pedreira e uma cerâmica para rentabilizar a execução de obras municipais por administração directa, o citado município, face à extinção em 1982 do FFH e da imposição de novas regras de acesso aos programas de promoção da habitação, por parte do recém criado Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação, nomeadamente programas trienais, viu-se forçado a pôr em prática políticas autónomas de promoção da habitação social. No concelho também não existia na altura qualquer cooperativa de habitação, apesar dos esforços da autarquia para a sua constituição.

Assim, foram lançados o Programa Municipal de Auto-Construção (PMAC) e o Programa Municipal de Recuperação de Imóveis Degradados (PMRID). Para a candidatura a tais programas era necessário preencher formulários próprios e

as condicionantes de concessão dos empréstimos eram a necessidade de casa própria e ter baixo rendimento familiar. Os empréstimos eram concedidos em espécie (pedra, tijolo, cimento e ferro), até um montante de 300 contos e reembolsáveis em 10 anos, com taxas de juro que se podiam considerar baixas para a época (12%). Eram fornecidos também, gratuitamente, projectos-tipo e acompanhamento técnico na execução das obras, através de técnicos municipais. Os beneficiários poderiam escolher de entre os diversos projectos-tipo postos à sua disposição, segundo a dimensão familiar, podendo optar também por um projecto de habitação evolutiva.

O município de Coruche, com base numa política integrada de solo urbanizado e de habitação, num quadro da política urbanística local, disponibilizou lotes de terrenos para construção nos principais aglomerados populacionais, a preços muito reduzidos, para permitir o acesso ao programa municipal de auto-construção a munícipes sem terreno próprio para construção.

No tocante a mão-de-obra, o citado município fomentava a prática da solidariedade entre os familiares e vizinhos e por vezes entre os utentes, quando eram construídas várias casas beneficiárias do programa municipal, dentro do mesmo loteamento.

3.5 - EMPREGO / DESEMPREGO

Desde finais da década de 70 que a Lezíria do Tejo, apresentou taxas de desemprego acima da média nacional.

Conforme se pode verificar pelos quadros 14, 15 e 16, em 1981 os concelhos predominantemente agrícolas apresentavam as maiores taxas de desemprego da Lezíria do Tejo. Ao longo de 10 anos esta tendência foi invertida e em 1991 registava-se um decréscimo das taxas de desemprego nos citados municípios

QUADRO 14 - Taxa de Desemprego na Lezíria do Tejo

MUNICÍPIOS	TAXA DE DESEMPREGO (%)	
	1981	1991
Almeirim	8,8	6,1
Alpiarça	7,0	5,6
Azambuja	6,7	8,1
Benavente	7,7	7,3
Cartaxo	5,3	6,7
Chamusca	8,3	7,1
Coruche	13,4	12,1
Golegã	10,6	11,4
Rio Maior	3,8	4,1
Salvaterra de Magos	19,5	8,5
Santarém	5,4	5,5
Lezíria do Tejo	8,5	7,1
Portugal	6,9	6,1

FONTE: Recenseamento Geral da População (XII e XIII)

QUADRO 15 - População Residente Desempregada da Lezíria do Tejo

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE DESEMPREGADA					
	1981			1991		
	Total	H	M	Total	H	M
Almeirim	874	257	617	609	215	394
Alpiarça	257	70	187	191	58	133
Azambuja	518	217	301	654	226	428
Benavente	611	146	465	648	182	466
Cartaxo	479	193	286	644	238	406
Chamusca	480	140	340	391	122	269
Coruche	1.593	209	1.384	1.355	263	1.092
Golegã	259	37	222	288	73	215
Rio Maior	291	108	183	338	156	182
Salvaterra de Magos	1.782	233	1.549	757	181	576
Santarém	1.377	486	891	1.481	549	932
Lezíria do Tejo	8.521	2.096	6.425	7.356	2.263	5.093
Portugal	285.523	111.843	173.680	267.812	107.230	160.582

FONTE: Recenseamento Geral da População (XII e XIII)

QUADRO 16 - Variação da População Desempregada na Lezíria do Tejo

MUNICÍPIOS	VARIAÇÃO DA POPULAÇÃO DESEMPREGADA, ENTRE 1981 E 1991					
	Total		H		M	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Almeirim	-265	-30,3	-42	-16,3	-223	-36,1
Alpiarça	-66	-25,7	-12	-17,1	-54	-28,9
Azambuja	136	26,3	9	4,1	127	42,2
Benavente	37	6,1	36	24,7	1	0,2
Cartaxo	165	34,4	45	23,3	120	42,0
Chamusca	-89	-18,5	-18	-12,9	-71	-20,9
Coruche	-238	-14,9	54	26	-292	-21,1
Golegã	29	11,2	36	97,3	-7	-3,2
Rio Maior	47	16,2	48	44,4	-1	-0,5
Salvaterra de Magos	-1.025	-57,2	-52	-22,3	-973	-62,8
Santarém	104	7,6	63	13,0	41	4,6
Lezíria do Tejo	-1.165	-13,7	167	8,0	-1.332	-21
Portugal	-17.711	-6,2	-4.613	-4,1	-13.098	-7,5

FONTE: Recenseamento Geral da População (XII e XIII)

e um ligeiro acréscimo nas taxas de desemprego dos municípios mais industrializados.

Devido à inviabilização económica da maioria das Unidades Colectivas de Produção (UCP's), constituídas nos municípios da parte sul da região, após o 25 de Abril, pela aplicação da lei Barreto, verificou-se um elevado surto de desemprego nos municípios predominantemente agrícolas.

Face à ausência de qualquer política do poder central para atenuar esta situação, as autarquias locais não poderiam ficar indiferentes e puseram em prática políticas autónomas de desenvolvimento com consideráveis repercussões sociais. Lançando mão de uma faculdade que a lei lhes permitia, enveredaram pela execução da maioria das suas obras por administração directa. Tal medida permitia-lhes contratar a mão de obra necessária no concelho respectivo, na maioria indiferenciada, que tinha sido disponibilizada do sector agrícola. Também a celebração de contratos a prazo permitia praticar alguma rotatividade, no sentido de contemplar o maior número de desempregados possível, que completariam o seu rendimento familiar em actividades agrícolas sazonais.

A partir do primeiro mandato democrático, os municípios apostaram num modelo de desenvolvimento que privilegiava a instalação de indústrias nos respectivos concelhos, tendo construído para o efeito zonas industriais. Praticamente todos os municípios apostaram no desenvolvimento do sector secundário, construindo loteamentos industriais devidamente infraestruturados. As formas de cedência dos lotes eram diversificadas, sendo utilizadas mais frequentemente a venda plena, a cedência do direito de superfície e o arrendamento. Os preços de venda praticados eram muito baixos ou mesmo simbólicos.

No princípio da década de 80 a Câmara de Coruche, face à pouca procura que a sua zona industrial registava, enveredou pela construção de pavilhões-tipo de várias dimensões, para alugar a empresas interessadas em instalar-se no concelho. Os preços de aluguer eram bastante vantajosos e uma das principais condições de preferência para instalação era o número de postos de trabalho a preencher por desempregados do concelho.

No tocante a benefícios fiscais, só a Câmara da Azambuja não pratica o limite máximo previsto na lei, das taxas dos impostos directos municipais, no sentido de atrair novas unidades industriais para o concelho.

Presentemente todos os municípios promovem a realização de feiras e certames no sentido de divulgarem as actividades económicas dos respectivos concelhos e proporcionar às empresas condições para o seu desenvolvimento, contribuindo assim para a estabilização do emprego.

A Câmara da Chamusca construiu recentemente o Centro Regional de Artesanato, espaço onde os artesãos do concelho e da região podem exercer o seu mister em condições adequadas. Esta medida veio permitir o fomento de profissões tradicionais e a criação de postos de trabalho no ramo do artesanato e em alguns ramos de comércio, ligados ao artesanato e turismo rural.

Face ao êxito conseguido com o Centro Regional de Artesanato, o citado município pretende alargar tal iniciativa à formação de micro-empresas ligadas ao sector agrícola.

CONCLUSÃO

Pretendeu-se com o presente trabalho contribuir para a análise da acção dos municípios portugueses, enquanto órgãos de poder, no domínio social, quer através da complementação das políticas sociais públicas, quer através da implementação de políticas sociais próprias. Efectuou-se um levantamento das formas de intervenção dos municípios nas áreas da saúde, educação, segurança social/acção social, habitação social e emprego/desemprego, numa perspectiva nacional. Posteriormente, fez-se o levantamento das políticas sociais de iniciativa dos municípios da Lezíria do Tejo, apresentando-se o exemplo que se considerou mais significativo de cada área.

Da análise realizada, apontam-se agora algumas notas conclusivas:

⇒ Constata-se que, em Portugal, a pobreza não é uma situação residual. Afecta, quer as populações do meio urbano, quer as populações do meio rural, existe em diversos grupos etários, tem incidência em quase todas as categorias profissionais e localiza-se em diferentes regiões geográficas, embora com manifestações específicas.

Em traços gerais, poderá dizer-se que dois vectores deverão ser considerados para orientar qualquer acção que vise atenuar o fenómeno da pobreza: por um lado, a necessidade de criar e desenvolver estruturas de apoio dirigidas às camadas que, por si próprias, não conseguem ultrapassar a situação de diminuição em que se encontram, como o caso dos deficientes, dos idosos, etc.; por outro lado, a promoção das capacidades de cada um, a melhoria e aumento do emprego, a melhoria do acesso à saúde, educação, cultura e ocupação dos tempos livres, a melhoria substancial das infraestruturas básicas e habitação e a tomada de medidas

no sentido de diminuir o isolamento a que certas comunidades estão sujeitas (interioridades).

No entanto, é necessário um trabalho apurado por parte dos diversos intervenientes, para que as medidas concretas se tornem adequadas e, da melhor forma possível, actuem mais sobre as causas do que sobre os efeitos da realidade que é a pobreza.

⇒ A reestruturação do Estado, após o 25 de Abril, privilegiou um modelo centralizador na relação com as autarquias locais e uma insuficiente repartição de recursos públicos. Ao longo do tempo, foi atribuído ao poder local um conjunto de competências sociais residuais e suplementares, tendo-lhe sido cometido, no quadro jurídico-institucional, um papel consultivo e subalterno na administração, a nível local, das políticas sociais públicas.

A descentralização de competências no âmbito social foi muito limitada, e quando teve lugar, apresentou-se sempre com carácter difuso e ambíguo. Por um lado, as competências transferidas não foram regulamentadas, nem acompanhadas dos meios financeiros necessários para a sua concretização. Por outro lado, as transferências foram feitas de forma avulsa, totalmente fora de um processo integrado de divisão de responsabilidades na gestão social.

O conhecimento profundo da realidade local, a consciência do papel que os municípios podem desempenhar no domínio social, associado à dinâmica dos diversos agentes locais com intervenção no "social", têm determinado as formas e o objecto de intervenção dos municípios neste domínio.

Uma metodologia de trabalho com a preocupação de ser suportada na articulação entre serviços, procurando deste modo rentabilizar, concertar e

optimizar recursos locais, tem sido uma das estratégias de intervenção concretizada, designadamente através do estabelecimento de parcerias com serviços e instituições locais para a realização de projectos de âmbito comunitário.

⇒ As políticas sociais da iniciativa dos municípios consubstanciaram-se sobretudo na construção e conservação de equipamentos. Este facto comprova-se através da análise da despesa social dos municípios. Tal situação foi notória nos primeiros mandatos autárquicos, durante os quais foram concretizados programas de construção e beneficiação de equipamentos escolares, de apoio à terceira idade e de apoio à acção sócio-cultural, a fim de fazer face à carência de infra-estruturas sociais que então se verificava. A gestão da maioria esmagadora destes equipamentos sociais foi atribuída, numa perspectiva de descentralização e promoção do espírito de solidariedade, aos agentes sociais locais.

A promoção das condições de saúde, para além da construção de postos médicos e participação na construção dos centros de saúde, deverá ser incrementada sob a forma de projectos e acções de animação, sensibilização e informação, estilos de vida saudável, da realização de estudos sobre a situação da saúde nos respectivos concelhos e do apoio social directo a grupos de risco.

O apoio municipal atribuído às iniciativas próprias dos agentes sociais locais, apesar de limitado, tem sido concretizado através da ajuda financeira às suas acções. Ultimamente e em paralelo, também tem sido concedido apoio material, no sentido de potenciar a capacidade comunitária na construção e conservação dos equipamentos sociais e aprofundar a solidariedade local.

A crescente dificuldade em que as escolas se vêem relativamente aos meios financeiros, sujeitas a cortes orçamentais frequentes, tem diminuído a sua capacidade de criação, posto em risco a qualidade do ensino, desmotivado a população docente e degradado o sistema de ensino. Esta situação tem sido contrariada, em certa medida, pela importância que progressivamente vêm assumindo os projectos e acções de carácter educativo, quer autonomamente, quer em parceria com os estabelecimentos de ensino, que os municípios têm levado a efeito. Também o apoio financeiro dispensado tem sido um factor determinante na concretização de acções que têm permitido uma maior aproximação da escola à comunidade onde está inserida.

O apoio a pessoas e entidades carenciadas e a prestação de serviços sociais directos, de início com carácter pontual, tem-se vindo a desenvolver através de acções focalizadas a grupos específicos de maior vulnerabilidade (idosos, deficientes e toxicodependentes).

Apesar das intenções constatadas nos regulamentos dos serviços sociais de alguns municípios, os levantamentos e estudos de diagnóstico sobre a situação social dos municípios revelam-se pouco desenvolvidos e na maioria das vezes não passam de levantamentos dos equipamentos sociais, com as respectivas taxas de cobertura das populações abrangidas.

No tocante à habitação social, afigura-se imprescindível uma participação mais activa dos municípios no processo de criação de habitação, pois o sistema até agora utilizado não permitiu, sequer, esbater o défice crónico do sector. Esta participação activa passa pela atribuição, a cada nível de administração, de competências e meios compatíveis com o exercício das funções que lhe forem inerentes, definidas no quadro de um Plano Nacional de Habitação, participado por todos os agentes intervenientes.

Nas acções a implementar dirigidas ao desenvolvimento dos respectivos concelhos, os municípios terão de ter em conta a actual realidade económica. Nesse sentido e a par da construção e manutenção das "tradicionais" zonas industriais, terão de promover espaços próprios para instalação de micro-empresas ligadas às profissões tradicionais e artesanato e prestação de serviços à comunidade local, criadas dentro do espírito das Iniciativas Locais de Emprego e Iniciativas de Desenvolvimento Local.

⇒ Os serviços sociais municipais só foram institucionalizados a partir de 1986.

Todavia, apesar de se esperar uma maior relevância dos municípios na gestão das políticas sociais e uma actuação no domínio social profundamente articulada, quer internamente com os outros serviços municipais, quer externamente com os serviços periféricos da administração central e agentes sociais, tal facto ainda não tem uma expressão generalizada, denotando-se, no entanto, a existência de experiências bastante interessantes neste âmbito, em diversos municípios e nas várias áreas sociais.

Presentemente, ainda não se regista um direccionamento social nos municípios, no sentido de lhes conferir um estatuto de maior relevância na gestão das políticas sociais.

⇒ Apesar das suas posições, tomadas em diversos Congressos, para que os municípios passem a ser "os centros nevrálgicos do desenvolvimento social integrado" (X Congresso da A.N.M.P.), na prática, o posicionamento dos autarcas face à intervenção municipal na esfera social, é de um relativo conformismo com a subalternidade do seu estatuto.

Quando inquiridos sobre este assunto, os autarcas não enfatizam o alargamento das competências no domínio social, sendo pontuais as

reivindicações de interferência ou alteração do modelo de gestão dos sistemas públicos de política social.

⇒ A resolução das situações de pobreza e exclusão social passa por um conjunto de respostas de natureza múltipla e complementares, exige novas políticas que fomentem uma maior responsabilização, investimento e articulação a nível local.

É neste contexto que o poder local pode ter um papel importante na resolução desses problemas, se dispuser de meios e competências necessárias e se lhe forem criadas condições para constituir e coordenar equipas institucionais em que participem representantes das áreas da saúde, educação, segurança social e emprego, dos municípios e das instituições de solidariedade social, que façam o diagnóstico das situações, a promoção de iniciativas de desenvolvimento e ainda promovam a criação e apoiem o funcionamento de grupos de acção local de base voluntária.

BIBLIOGRAFIA



A - Livros, Documentos Oficiais e Artigos

- ANAFRE, (1990) - Papel das Freguesias na Administração Portuguesa - Ed. Associação Nacional de Freguesias.
- Antunes, Isabel Cabaço, (1987) - A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses - DGAA, Lisboa.
- Bali, Solin, (1988) - Réponses Locales au Chômage à Long Term - Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo.
- Benko, Georges e Lipietz, Alain (1993) - As Regiões Ganhadoras - Celta Editora, Lisboa.
- Borja, Jordi, (1990) - Democracia Local: Descentralização do Estado, Políticas Económicas e Sociais na Cidade e Participação Popular - Cadernos Municipais nº 49, Lisboa.
- Bouget, D., Nogués, M. (1993) - Evaluation des Resultats des Politiques Sociales : Experiences Internationales. Politique Contre L'Exclusion Sociale, CEBS, Nantes.
- Brémond, J., Gélédan, A. (1984) - Dictionnaire des Théories et Mécanismes Économiques - Politique Sociale - Hatier.
- Caetano, Marcelo, (1951) - A Administração Municipal de Lisboa durante a 1ª. Dinastia (1179-1383), Lisboa.
- Caetano, Marcelo, (1934) - A Codificação Administrativa em Portugal (um século de experiência : 1836-1935), in "Revista da Faculdade de Direito" de Lisboa, 2, p.p.347-355.
- Caetano, Marcelo, (1980) - Manual de Direito Administrativo, Coimbra, p.p.315-345.
- Callan, T., Nolan, B. (1991) - Concepts of poverty and the poverty line - Journal of Economic Surveys.
- Campos, A. Correia (1987) - Saúde para todos : o papel das autarquias. Cadernos Municipais nº 44, Fundação Antero de Quental, Lisboa, p.p.19-22
- Campos, A. Correia, (1991) - Desigualdades e Saúde em Portugal - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa.
- Carneiro, Roberto (1988) - Portugal nos Próximos 20 anos : Educação e Emprego em Portugal - Fundação Caloust Gulbenkian, Lisboa.

- Carreira, Helena Pontes, Inperatou, Emilio (1988) - Contribuições para a Regionalização dos Serviços de Saúde - Ministério da Saúde.
- Carvalho, Joaquim dos Santos (1996) - O Processo Orçamental das Autarquias Locais - Livraria Almedina, Coimbra.
- Comissão das Comunidades Europeias (1993) - Crescimento, Competitividade, Emprego - Os desafios e as pistas para entrar no século XXI - "Livro Branco" - Boletim das Comunidades Europeias, Suplemento 6/93.
- Coelho, A.Borges (1937) - Comunas ou Concelhos, Lisboa , p.p. 145-163; 191-208.
- Coelho, Maria Helena da Cruz; Magalhães, J.Romero de (1986) - O Poder Concelhio: das Origens às Cortes Constituintes. Notas de História Social. Coimbra.
- Comissão de Coordenação da Região Norte (1994) - Guia do Eleito Local - Ed. Asa, Porto.
- Conseil de L'Europe (1988) - Conférence Européenne sur les Politiques de Jeunesse des Municipalités et des Régions - Déclaration Finale - Conseil de L'Europe, Lausanne (Suisse).
- Cortesão, Jaime (1978) - Os Factores Democráticos na Formação de Portugal. 3ª. ed., Lisboa.
- Costa, Manuel da Silva e Neves, José Pinheiro (1993) - Autarquias Locais e Desenvolvimento - Edições Afrontamento, Porto.
- Dearlove, John (1973) - The Politics of Policy in Local Government, Cambridge University Press.
- Esping- Andersen, G. (1990) - The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity.
- Evers, A. (1990) - Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy - Campus/Westview.
- Examens des Politiques Nationales D'Education (1984) - Paris : OCDE .
- Félix, A. Bagão (1991) - Formação e Emprego em Portugal: Intervenções - Minerva Comercial Sintrense, Lda., Lisboa.
- Fernandes, A. Sousa (1987) - A Distribuição das Competências entre a Administração Central, Regional e Local e Institucional da Educação Escolar, Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo - Universidade do Minho, Braga.

- Formosinho, João (1987) - Princípios para a Organização e Administração da Escola Portuguesa - Universidade do Minho, Braga.
- Gaio, Carlos Morais e outros (1986) - Organização dos Serviços Municipais - CCRN, Porto.
- Godinho, Vitorino Magalhães (1975) - A Estrutura da Antiga Sociedade Portuguesa. 2ª. ed., Lisboa.
- Greffe, X. (1975) - La Politique Sociale . PUF, Introdução, capítulos I e II.
- Henriques, José Manuel (1990) - Municípios e Desenvolvimento - Escher, Publicações, Lisboa.
- Henriques, José Manuel, Lopes, Raúl Gonçalves, Batista, A. J. Mendes (1991) - O Programa ILE em Portugal - IEFP, Lisboa.
- Herculano, Alexandre (1980) - História de Portugal, ed., crítica de José Mattoso, 4 volumes, Lisboa.
- Hespanha, António Manuel (1982) - História das Instituições. Época Medieval e Moderna, Coimbra.
- Hill, M (1990) - Understanding Social Policy - Basil 13 Lackwell, capítulo I.
- Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado - (1995) Manual de Habitação - IGAPHE, Lisboa.
- ISCTE (1988) - A Política Social Face às Questões de Emprego: Que Alternativas? - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.
- Jones, C. (1985) - Patterns of Social Policy - Pavistok pub., 1985, capítulo II
- Le Grand, J., Robinson, R. (1984) - Privatization and the Welfare State.
- Lima, Licínio (1987) - Intervenção e Participação Autárquica na Educação, Cadernos Municipais nº 44, Fundação Antero de Quental, Lisboa, p.p.15-18.
- Lopes, Raul Gonçalves (1990) - Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local - Escher, Publicações, Lisboa.
- Martins, Moisés (1989) - As Iniciativas Locais de Emprego em Portugal: Enquadramento no Terceiro Sector - IEFP/NIRP, Lisboa.
- Matos, António (1990) - A Lei de Bases do Sistema Educativo e as Autarquias Locais - Educação e Ensino, AMDS nº 21, Setúbal, pp. 46 a 50.
- Mattoso, José (1981) - A Nobreza Medieval Portuguesa. A Família e o Poder. Lisboa.
- Mattoso, José (1985) - Portugal Medieval. Novas Interpretações. Lousã.
- MEP/DGEA (1986) - A Educação de Adultos, 1980/1985, Actividades da DGEA - Ponto de Situação - Lisboa.

- Ministère de l'Emploi, France (1983) - Une Stratégie Locale pour l'Emploi - Éditions du Centre d'Études de l'Emploi - Paris.
- Ministério da Administração Interna (1984) - Administração Local em Números, DGAL -, Lisboa.
- Ministério da Administração Interna (1980) - Finanças Municipais - DGAL, Lisboa.
- Ministério do Emprego e da Segurança Social (1995) - 10 Anos de Política Social, M.E.S.S., Lisboa.
- Morais, Isaltino (1988) - O Financiamento das Autarquias Locais - Comunicação no Seminário " Modernizar e Desenvolver a Administração Local ", CCRLVT, Lisboa .
- Moreno, Humberto Baquero (1986) - Os Municípios Portugueses nos séculos XIII a XVI, in Estudos de História , Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan (1993) - Estratégias Políticas de Desenvolvimento Local - in Autarquias Locais e Desenvolvimento - Ed. Afrontamento, pp. 77 a 102.
- OCDE (1985) - Créer des Emplois au Niveau Local - Comité de Direction du Programme ILE de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1984) - Entreprises d'Interet Collectif et Création d'Emplois / Initiatives Locales de Création d'Emplois - OCDE, Paris.
- Organização Mundial de Saúde (1985) - As Metas da Saúde para Todos : Metas da Estratégia Regional Europeia da Saúde para Todos. OMS, Lisboa.
- Pereira, Armando e Almeida, M. Castro (1985) - Conhecer as Autarquias Locais - Porto Editora, Porto.
- Pereirinha, J. (1988) - Inequalities, Household Income Distribution and Development in Portugal - Ph. D. Dissertation. ISS, The Hague, Netherlands.
- Pereirinha, J. (1992) - Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion - Consolidated Report 1990-1991, Comission of the European Communities.
- Pereirinha, J. (1993) - Social Exclusion in Portugal - in Lopes (ed.) - "Portugal and EC Membership Evaluated", Printer pub, London; St. Martin,s Press, New York.
- Pereirinha, J. (1994 a) - Social Exclusion in Portugal: Situations, Processes and Policies - Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion, CISEP, Lisbon.

- Pereirinha, J. (1994 b) - Spatial Location of Social Exclusion in Portugal - Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion, CISEP, Lisbon.
- Pereirinha, J. (1996) - Welfare States and Patterns of Anti-poverty Regimes: Elements for a comparative analysis with Focus on Southern European Countries, The specific case of Portugal - Lisboa, ISEG / UTL / Departamento de Economia, Documento de Trabalho nº1/96.
- Peres, Damião (1970) - Como Nasceu Portugal, 7ª. ed., Porto.
- Perroux, François (1987) - A Filosofia do Novo Desenvolvimento - Ed. Gulbenkian, Lisboa.
- Pinto, J. Madureira (1984/85) - Questões de Metodologia Sociológica, I, II e III - Cadernos de Ciências Sociais nº 1, 2 e 3, Porto.
- Pires, Eurico Lemos (1987) - Lei de Bases do Sistema Educativo, Apresentação e Comentários - Edições Asa, Porto.
- Programa Pobreza 3 (1994) - Pobreza é com Todos : Mudanças Possíveis - Ed. Comissão das Comunidades Europeias, Lisboa.
- Ray, I.C., Dupuis, J., Grazier, B. (1988) - Analyse Economique des Politiques Sociales. PUF, capítulo VIII
- Reis, António Matos (1991) - Origens dos Municípios Portugueses, Lisboa.
- Rocha, J.A.Oliveira (1991) - Princípios de Gestão Pública - Editorial Presença, Lisboa.
- Rodrigues, Fernanda, Stoer, Stephen R. (1993) - Acção Local e Mudança Social em Portugal, Fim do Século Edições, Lda, Lisboa.
- Rodrigues, Maria João (1988) - O Sistema de Emprego em Portugal - Pub.Dom Quixote, Lisboa .
- Room, G.,- Cross (1986) - National Innovation in Social Policy . Macwillan, capítulo II (Evaluation in Social Sciences).
- Room, G. (1993) - Agencies, Institutions and Programmes: Their Interrelationship and Coordination in Efforts To Combat Social Exclusion.
- Santos, B.S. (1990) - O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988) - Afrontamento, Porto.
- Saraiva, José Hermano (1957) - Evolução Histórica dos Municípios Portugueses, in Problemas da Administração Local, Lisboa, p.p. 63-88.
- Secretaria de Estado da Administração Pública (1983) - Recursos Humanos na Administração Pública- SECP, Lisboa.
- Sen, A. (?) - Justice- New Palgrave Dictionary of Economics.

- Sen, A. (1979) - Issues in the Measurement of Poverty - Scandinavian Journal of Economics, pp. 285-307.
- Sen, A. (1983) - Poor, Relatively Speaking - in Oxford Economic Papers, 35, pp. 153-169.
- Soares, Torquato de Sousa (1931) - Apontamentos para o Estudo da Origem das Instituições Municipais Portuguesas, Lisboa.
- Townsend, P (1979) - Poverty in the United Kingdom, a Survey of Household Resources and Standards of Living - Harmondsworth, Penguin Books.
- Townsend, P (1985) - A Sociological Approach of the Measurement of Poverty Rejoinder to Professor Amartya Sen - in Oxford Economic Papers, 37, pp 659-668.
- Townsend, P (1987) - Deprivation - in Journal of Social Policy, 16(2), pp125-146.
- Townsend, P (1987) - Conceptualising Poverty - in Zsuzsa Ferge and S. M. Miller (ed) "Dinamics of Deprivation" - ECSWTR, Gower.
- Townsend, P (1993) - The International Analysis of Poverty - Harvester.
- Unité Européenne d'Eurydice (1990) - Repartition de Competences (Niveaux National, Régional et Local) dans le Domaine de L'Education: Situation dans le 12 États Membres de la Communauté Européenne, Bruxelles : CEE.
- Veneza, Ana (1986) - O Poder Local, 1976-1984: Da Indefenição à (Des) Centralização Estatal - Revista Crítica de Ciências Sociais nº. 18,19 e 20, Centro de Estudos Sociais, Lisboa.
- Walker, A. (1988) - Social Policy Versus Economic Policy: The Future of Social Planning. Univ. of Hong-Kong.

B- Legislação

- Constituição da República Portuguesa, de 1976/04/10
- Lei nº. 1946, de 1936/12/31
- Lei nº. 79/77, de 25/10
- Lei nº. 1/79, de 02/01
- Lei nº. 3/79, de 10/01
- Lei nº. 25/85, de 18/08
- Lei nº. 44/85, de 13/08
- Lei nº. 46/86, de 14/10
- Lei nº. 1/87, de 02/01
- Lei nº. 87/89, de 09/09
- Lei nº. 101/89, de 29/12
- Lei nº. 48/90, de 24/08
- Lei nº. 65/90, de 28/12
- Lei nº. 18/91, de 12/06
- Lei nº. 35/91, de 27/07
- Lei nº. 56/91, de 13/08
- Lei nº. 2/92, de 09/03
- Decreto-Lei nº. 27.424, de 1936/12/31
- Decreto-Lei nº. 31.095, de 1940/12/31

- Decreto-Lei nº. 759/74, de 30/12
- Decreto-Lei nº. 762/74, de 30/12
- Decreto-Lei nº. 704/76, de 30/09
- Decreto-Lei nº. 797/76, de 06/11
- Decreto-Lei nº. 817/76, de 11/11
- Decreto-Lei nº. 353-D/77, de 29/08
- Decreto-Lei nº. 423/77, de 07/10
- Decreto-Lei nº. 549/77, de 31/12
- Decreto-Lei nº. 437/78, de 28/10
- Decreto-Lei nº. 542/79, de 31/12
- Decreto-Lei nº. 445/80, de 04/10
- Decreto-Lei nº. 449/83, de 26/12
- Decreto-Lei nº. 77/84, de 08/03
- Decreto-Lei nº. 98/84, de 29/03
- Decreto-Lei nº. 100/84, de 29/03
- Decreto-Lei nº. 116/84, de 06/04
- Decreto-Lei nº. 177/84, de 25/05
- Decreto-Lei nº. 299/84, de 05/09
- Decreto-Lei nº. 386/84, de 05/12
- Decreto-Lei nº. 399-A/84, de 28/12
- Decreto-Lei nº. 110/85, de 17/04
- Decreto-Lei nº. 165/85, de 16/05

- Decreto-Lei nº. 247/85, de 12/06
- Decreto-Lei nº. 366/85, de 11/09
- Decreto-Lei nº. 202-B/86, de 22/07
- Decreto-Lei nº. 328-B/86, de 30/09
- Decreto-Lei nº. 88/87, de 26/02
- Decreto-Lei nº. 226/87, de 06/12
- Decreto-Lei nº. 384/87, de 24/12
- Decreto-Lei nº. 4/88, de 14/01
- Decreto-Lei nº. 230/88, de 05/07
- Decreto-Lei nº. 278/88, de 05/08
- Decreto-Lei nº. 298/88, de 24/08
- Decreto-Lei nº. 470-B/88, de 19/12
- Decreto-Lei nº. 117/89, de 14/08
- Decreto-Lei nº. 194/89, de 09/06
- Decreto-Lei nº. 359/89, de 18/10
- Decreto-Lei nº. 385/89, de 08/11
- Decreto-Lei nº. 321-B/90, de 15/10
- Decreto-Lei nº. 150-A/91, de 22/04
- Decreto-Lei nº. 198/91, de 29/05
- Decreto-Lei nº. 37/93, de 13/02
- Decreto-Lei nº. 163/93, de 07/05
- Decreto-Lei nº. 34/95, de 11/02

- Decreto-Lei nº. 104/96, de 31/07
- Decreto-Lei nº. 105/96, de 31/08
- Decreto-Lei nº. 106/96, de 31/09
- Portaria nº. 678/87, de 05/08
- Portaria nº. 828/88, de 29/12
- Portaria nº. 45-A/95, de 14/01
- Decreto-Regulamentar nº. 56/79, de 22/09
- Decreto-Regulamentar nº. 85/79, de 31/12
- Decreto-Regulamentar nº. 26/83, de 21/03
- Decreto-Regulamentar nº. 34/85, de 14/05
- Decreto-Regulamentar nº. 79/85, de 02/12
- Despacho Normativo nº. 97/83, de 22/04
- Despacho Normativo nº. 46/86, de 04/06
- Despacho Normativo nº. 51/89, de 16/06
- Resolução do Concelho de Ministros nº. 5/94, de 21/01
- Resolução do Concelho de Ministros nº. 57/95, de 17/06
- Resolução do Concelho de Ministros nº. 104/96, de 09/07

ANEXOS

ANEXO I - Questionário preenchido pelos Presidentes de Câmara

CÂMARA MUNICIPAL DE

Questionário sobre a Política Social Municipal

(Sempre que tal se mostrar necessário, por favor utilize novas folhas ou o verso desta).

1 - Experiência Autárquica:

Mandatos	Períodos	Orgão	Cargo	Pelouro

2 - Considera que o enquadramento jurídico das atribuições municipais no domínio das seguintes áreas sociais está?

	Bem Definido	Suficientemente Definido	Pouco Definido	Indefinido
2.1 - Saúde	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
2.2 - Educação	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
2.3 - Segurança Social/ /Acção Social	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
2.4 - Habitação	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
2.5 - Outros	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

3 - Relativamente às transferências de competências no domínio social, considera que os recursos financeiros que as acompanharam foram:

Acima do necessário	<input type="checkbox"/> 1
Os necessários	<input type="checkbox"/> 2
Abaixo do necessário	<input type="checkbox"/> 3

4 - Qual a modalidade de gestão dos equipamentos sociais cuja construção foi promovida directamente pela Câmara?

	1 Saúde		2 Educação		3 Acção Social		4 Habitação		5 Outra	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
4.1 - Gestão municipal	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
4.2 - Atribuídos a agentes sociais locais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
4.3 - Atribuída à administração central	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
4.4 - Atribuída a entidades privadas	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
4.5 - Outras	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

5 - Quais as modalidades utilizadas nas transferências financeiras para agentes sociais locais?

	Sim	Não
5.1 - Subsídios à construção e reparação de equipamentos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
5.2 - Subsídios para a aquisição de materiais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
5.3 - Subsídios para pagamento a pessoal	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
5.4 - Comparticipação nos custos suportados pelos agentes	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
5.5 - Subsídios a acção específica levada a efeito pelos agentes	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
5.6 - Outras	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

6 - São utilizadas outras modalidades de apoio aos agentes sociais locais?

	Sim	Não
6.1 - Apoio em transportes, instalações, equipamentos, etc.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
6.2 - Apoio em materiais diversos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
6.3 - Apoio técnico	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
6.4 - Outros apoios	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

7 - Como se processa a relação entre a Câmara e os agentes sociais locais?

8 - A Câmara tem fomentado o surgimento de novos agentes sociais locais ou grupos de utentes?

9 - Quais os acordos ou contratos-programas, no domínio social, que foram estabelecidos com os serviços da Administração Central?

Os seguintes: ☐ 1

Entidades

Domínio

Nenhuns ☐ 2

10 - Como considera, para o desenvolvimento social do Concelho, as iniciativas e intervenções de:

	Muito Importante	Importância Relativa	Pouca Importância	Nenhuma Importância
10.1 - Entidades privadas	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
10.2 - Agentes sociais locais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
10.3 - Administração Central	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
10.4 - Câmara Municipal	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

11 - Para uma boa intervenção no domínio social considera que a Câmara possui?

	Suficientes	Escassos
11.1 - Meios humanos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
11.2 - Meios técnicos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
11.3 - Meios financeiros	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
11.4 - Equipamentos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

12 - Qual a acção da Câmara na área da saúde? _____

13 - Foram estabelecidos alguns protocolos ou acordos de colaboração com os serviços locais de saúde?

Sim - Quais? ☐ 1 _____

Não - Porquê? ☐ 2 _____

14 - Qual a acção da Câmara na área da Educação, exceptuando os transportes escolares e a educação de adultos?

15 - Existe Concelho Local de Educação?

Sim ☐ 1

Está em fase de instalação ☐ 2

Espera-se a sua formação a curto prazo ☐ 3

Não ☐ 4

16 - Foram estabelecidos acordos de colaboração com os estabelecimentos de ensino do Concelho?

Sim

Não

16.1 - Concessão de subsídios para actividades ☐ 1 ☐ 2

16.2 - Desenvolvimento de projectos de carácter educativo ☐ 1 ☐ 2

16.3 - Promoção de equipamentos educativos ☐ 1 ☐ 2

16.4 - Outros - Quais? _____ ☐ 1 ☐ 2

17 - Na área sócio-educativa, foram promovidas algumas iniciativas pela Câmara, nomeadamente a formação do Concelho Local das Colectividades?

Sim - Quais? ☐ 1 _____

Não - Porquê? ☐ 2 _____

18 - Qual a acção da Câmara na área da Segurança Social/ Acção social?

19 - Foi celebrado algum acordo de colaboração com o Centro Regional de Segurança Social para transferências de competência no âmbito da acção social?

Sim - Quais? ☐ 1 _____

Não - Porquê? ☐ 2 _____

20 - Qual a acção da Câmara na área da Acção Social?

21 - Existe no Concelho uma Comissão de Acção Social ou outras iniciativas do género que coordene a actividade de instituições de solidariedade concelhias?

Sim - Quais? ☐ 1 _____

Não - Porquê? ☐ 2 _____

22 - O município presta apoio a pessoas pobres ou carenciadas?

Sim ☐ 1

Não ☐ 2

23 - Existe Regulamento de Atribuição de Apoio a Pessoas e Entidades Carenciadas?

Sim ☐ 1

Está em fase de elaboração ☐ 2

Não ☐ 3

24 - Qual a acção da Câmara na área de promoção de habitação social?

25 - A Câmara já celebrou contratos com a administração central para intervir no domínio da habitação social?

	Sim	Não
25.1 - PRID - Programa de Recuperação de Imóveis Degradados	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
25.2 - Programa de Auto Construção	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
25.5 - RECRIA	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
25.4 - Construção a preços controlados para venda	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
25.5 - Construção a preços controlados para arrendamento	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

26 - Considera as condições de empréstimos concedidos pelo INH e pelo IGAPHE para construção de habitação social ou conservação de habitações, nomeadamente bonificação e benefícios fiscais:

Muito vantajosas	<input type="checkbox"/> 1
Suficientes	<input type="checkbox"/> 2
Pouco vantajosas	<input type="checkbox"/> 3
Inaceitáveis para o Município	<input type="checkbox"/> 4

27 - Qual deveria ser o papel da Câmara na administração de investimentos financeiros no âmbito das iniciativas locais de criação de emprego (ILE's) e nas iniciativas de desenvolvimento local (ILD)?

28 - A Câmara tem levado a efeito iniciativas de carácter económico com repercussões sociais?

29 - Em termos gerais, os sectores sociais têm ocupado, no âmbito da actuação municipal, um lugar:

Muito importante	<input type="checkbox"/> 1
Importante	<input type="checkbox"/> 2
Pouco importante	<input type="checkbox"/> 3
Sem importância	<input type="checkbox"/> 4

30 - Quais os objectivos primordiais da intervenção desse Município no domínio social:

31 - Relativamente à promoção de equipamentos sociais, quais têm sido as orientações prioritárias para a Câmara?

	Maior Importância	Alguma Importância	Pouca Importância
31.1 - Promoção directa pela Câmara	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
31.2 - Apoio à promoção por agentes sociais locais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
31.3 - Negociação para promoção por agentes privados	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
31.4 - Acordo de cooperação com a administração central	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
31.5 - Outras	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

32 - No caso da Câmara ter promovido a organização e prestação de serviços sociais, indique o tipo de serviços prestados:

33 - A colaboração entre o município e os serviços da administração central tem sido:

	Muito Profícua	Colaboração Pontual	Inexistente
33.1 - Serviços Centrais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
33.2 - Serviços Regionais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
33.3 - Serviços Locais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

34 - Em que domínio deveria existir uma maior colaboração com os serviços da administração central:

	1 Serviços Centrais		2 Serviços Regionais		3 Serviços Locais	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
34.1 - Colaboração administrativa	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
34.2 - Colaboração financeira	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
34.3 - Colaboração técnica	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
34.4 - Colaboração de ordem política	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
34.5 - Colaboração na definição de prioridades regionais e locais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
34.6 - Outras	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

35 - Considera que o papel dos agentes sociais, face às necessidades sociais do Concelho é:

	Muito Importante	Alguma Importância	Pouca Importância	Inexistente
35.1 - IPSS (civil)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
35.2 - IPSS (religioso)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
35.3 - Misericórdias	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
35.4 - Associações de Moradores e de Melhoramentos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
35.5 - Cooperativas de Habitação	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
35.6 - Associações de Pais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
35.7 - Colectividades/Clubes	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
35.8 - Outros	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

36 - Em que medida é que os problemas sociais condicionam a actividade municipal e qual a sua importância no contexto sócio-económico do Concelho?

37 - Quais são as principais dificuldades que se colocam à intervenção municipal no domínio social considerado?

38 - No seu entender quais deveriam ser as competências municipais no domínio social?

**ANEXO II - Quadro de tratamento e apuramento dos questionários
preenchidos pelos Presidentes de Câmara (questões fechadas)**

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

MUNICÍPIOS		QUESTÕES					
Nº	NOME	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3
1	ALMEIRIM	4	3	4	3	3	3
2	ALPIARÇA	3	2	3	3	4	3
3	AZAMBUJA	3	2	3	2	0	3
4	BENAVENTE	3	3	3	2	0	3
5	CARTAXO	3	3	3	3	0	3
6	CHAMUSCA	2	2	3	3	1	3
7	CORUCHE	4	3	4	3	2	3
8	GOLEGÃ	3	2	4	4	0	3
9	RIO MAIOR	2	3	3	2	3	3
10	SALVAT. MAGOS	4	3	3	3	0	3
11	SANTARÉM	3	2	2	1	0	3

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	4.1.1	4.1.2	4.1.3	4.1.4	4.1.5	4.2.1	4.2.2	4.2.3
1	2	2	1	2	2	1	2	2
2	2	2	1	2	2	1	2	2
3	2	2	2	2	2	2	2	1
4	2	2	1	2	2	2	2	2
5	2	1	1	2	2	2	2	1
6	2	2	1	2	2	1	2	2
7	2	2	1	2	2	1	2	1
8	2	2	1	2	2	1	2	1
9	1	1	1	1	2	2	2	1
10	2	2	1	2	2	2	2	1
11	2	2	1	2	2	2	2	1

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	4.2.4	4.2.5	4.3.1	4.3.2	4.3.3	4.3.4	4.3.5	4.4.1
1	2	2	2	1	2	2	2	2
2	2	2	2	2	2	2	2	2
3	2	2	2	2	2	2	2	2
4	1	2	1	2	1	2	2	1
5	2	2	1	2	2	2	2	2
6	1	2	2	1	2	1	2	1
7	2	2	2	1	2	2	2	1
8	2	2	2	1	2	2	2	2
9	2	2	2	1	1	2	2	1
10	2	2	2	1	2	2	2	2
11	2	2	2	1	2	2	2	1

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	4.4.2	4.4.3	4.4.4	4.4.5	4.5.1	4.5.2	4.5.3	4.5.4
1	2	2	2	1	2	2	2	2
2	2	2	2	2	2	2	2	2
3	2	2	2	2	2	2	2	2
4	2	2	2	2	2	2	2	2
5	2	2	2	2	2	2	2	2
6	2	2	2	2	2	2	2	2
7	2	2	2	2	2	2	2	2
8	2	2	2	2	2	2	2	2
9	1	2	2	2	2	2	2	2
10	2	1	2	2	2	2	1	2
11	2	2	2	2	2	2	2	2

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	4.5.5	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	6.1
1	1	1	1	1	1	1	2	1
2	2	1	1	2	2	2	2	1
3	2	1	1	2	1	1	1	1
4	2	1	1	2	2	1	2	1
5	2	1	1	2	2	1	2	1
6	2	1	1	2	1	1	2	1
7	2	1	2	2	2	1	2	1
8	2	1	1	2	2	1	2	1
9	2	1	2	2	2	1	2	1
10	2	1	2	2	1	1	1	1
11	2	1	1	2	2	1	2	1

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	6.2	6.3	6.4	9	10.1	10.2	10.3	10.4
1	1	1	2	1	1	1	1	1
2	1	1	1	2	2	1	2	1
3	1	1	1	1	2	1	2	1
4	1	1	2	1	1	1	3	1
5	1	1	2	2	1	1	1	1
6	1	1	1	1	1	1	1	1
7	1	1	1	2	1	1	2	1
8	1	1	1	1	2	1	2	1
9	1	2	2	1	2	1	1	1
10	2	1	2	2	2	2	2	2
11	1	1	2	2	1	1	1	1

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	11.1	11.2	11.3	11.4	13	15	16.1	16.2
1	2	2	2	2	2	4	2	2
2	2	2	2	2	2	3	1	1
3	2	2	2	2	2	4	2	2
4	1	2	2	1	2	2	1	1
5	1	2	2	2	2	1	1	1
6	2	2	2	2	1	4	1	1
7	2	2	2	2	2	4	1	1
8	2	2	2	2	2	4	1	1
9	2	2	2	2	2	4	1	1
10	2	2	2	2	2	3	2	1
11	2	2	2	2	2	4	1	1

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	16.3	16.4	17	19	21	22	23	25.1
1	2	2	2	2	2	1	3	2
2	1	2	2	2	2	1	3	1
3	2	1	2	2	2	0	3	2
4	1	2	2	2	2	1	3	1
5	2	2	1	2	1	1	1	2
6	1	1	2	2	2	1	3	1
7	1	2	2	2	2	1	3	2
8	1	2	2	2	2	1	3	2
9	1	2	2	2	2	1	3	2
10	1	2	2	2	2	2	3	1
11	1	2	2	2	2	1	1	2

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	25.2	25.3	25.4	25.5	26	29	31.1	31.2
1	2	2	2	2	3	2	0	1
2	1	2	1	1	3	2	2	2
3	2	2	1	1	2	2	2	1
4	1	2	1	1	3	2	1	1
5	2	2	1	2	3	2	2	1
6	1	2	1	1	3	2	2	1
7	2	2	2	1	3	2	0	1
8	2	2	1	1	3	2	1	1
9	2	2	1	1	4	2	1	1
10	2	2	2	2	3	1	1	1
11	2	1	1	1	2	3	2	1

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	31.3	31.4	31.5	33.1	33.2	33.3	34.1.1	34.1.2
1	0	1	0	3	1	2	2	1
2	3	1	3	2	2	1	2	1
3	3	1	0	2	1	1	2	1
4	0	0	0	2	3	2	2	1
5	0	0	0	2	2	2	2	2
6	3	1	0	1	1	1	2	1
7	0	0	0	2	2	1	2	1
8	3	1	3	2	2	2	2	1
9	0	1	0	2	1	1	2	1
10	3	1	0	2	1	1	2	1
11	2	2	0	3	2	2	2	1

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	34.1.3	34.1.4	34.1.5	34.1.6	34.2.1	34.2.2	34.2.3	34.2.4
1	2	2	2	2	2	1	2	2
2	1	2	2	2	2	1	2	2
3	1	2	2	2	2	1	1	2
4	1	2	1	2	2	2	2	2
5	2	2	2	2	1	1	1	1
6	2	2	2	2	2	2	2	2
7	1	2	2	2	2	1	1	2
8	2	2	1	2	2	2	2	2
9	2	2	1	2	1	1	1	2
10	2	2	1	2	2	1	2	2
11	2	2	1	2	2	1	1	2

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	34.2.5	34.2.6	34.3.1	34.3.2	34.3.3	34.3.4	34.3.5	34.3.6
1	2	2	2	2	1	2	2	2
2	2	2	1	1	2	2	2	2
3	1	2	2	1	1	2	1	2
4	2	2	1	2	1	2	2	1
5	1	2	1	1	1	1	2	2
6	2	2	2	2	2	2	2	2
7	2	2	2	2	1	2	2	2
8	2	2	1	1	1	2	1	2
9	2	2	2	2	2	2	2	2
10	1	2	1	2	1	2	2	2
11	1	2	2	2	1	2	2	2

QUADRO 1 - Quadro geral de apuramento dos questionários

preenchidos pelos Presidentes de Câmara

(continuação)

Nº	QUESTÕES							
	35.1	35.2	35.3	35.4	35.5	35.6	35.7	35.8
1	1	1	1	4	1	0	1	0
2	1	2	2	2	2	1	1	4
3	0	1	1	0	1	2	1	0
4	1	1	1	3	4	1	1	0
5	2	0	2	4	3	3	1	0
6	1	2	1	1	0	1	1	0
7	1	3	1	4	1	1	1	4
8	1	3	1	3	0	1	1	4
9	1	2	1	0	1	1	1	0
10	1	1	1	3	2	1	1	0
11	1	1	1	3	2	3	3	0

ANEXO III - Quadro de tratamento e apuramento dos questionários preenchidos pelos Presidentes de Câmara e complementado com entrevistas (questões abertas)



**QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara**

MUNICÍPIOS		QUESTÕES	
Nº	DESIGNAÇÃO	7 - Relação com agentes sociais locais	8 - Fomento de novos agentes sociais locais
1	Almeirim	Comunhão de interesses e por isso, comunhão de esforços, no sentido de ultrapassar dificuldades. Partilha de responsabilidades na resolução de problemas sociais.	Formação de entidades do foro social para gestão de equipamentos construídos pela Câmara.
2	Alpiarça	Colaboração estreita na prossecução dos respectivos objectivos com o fim de rentabilizar os recursos existentes.	Incentivo ao aparecimento de novos agentes para fins específicos e mobilização da sociedade civil em torno de objectivos de carácter social.
3	Azambuja	Colaboração técnica, apoio monetário. Construção e manutenção de equipamentos Apoio e dinamização de iniciativas.	Não.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários

e das entrevistas efectuadas aos Presidentes

de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	12 - Acção na área da Saúde	14 - Acção na área da Educação	18 - Acção na área da Segurança Social
1	Cooperação com entidades sanitárias em acções de prevenção de saúde pública. Colaboração na vistoria sobre sanidade de habitações.	Construção de pré-escolas em todos os lugares. Manutenção de escolas do 1º ciclo do Ensino Básico e cantinas escolares. Apoio a actividades pedagógicas.	
2	Cooperação com o Centro de Saúde em acções específicas, essencialmente dirigidas a alunos do Ensino Básico	Construção de pré-escolas e escolas do 1º ciclo e respectiva conservação. Colaboração em acções de carácter pedagógico, apoio a actividades desportivas e lúdicas.	
3	Apoio às iniciativas / projectos promovidos pelo Centro de Saúde. Canalização de casos mais graves de assistência social.	Colaboração em projectos educativos, apoio aos docentes no encaminhamento e orientação de situações sócio-familiares problema. Fomento de prática desportiva.	

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	20 - Actuação na área de Acção social	24 - Acção na área da Habitação	27 - Intervenção municipal nas ILE's e IDL's
1	Apoio a munícipes carenciados, quer monetariamente, quer em géneros.	Construção a preços controlados para venda e arrendamento. Disponibilização de terrenos à Cooperativa de Habitação para construção.	Deve ser da competência da Administração Central.
2	Apoio a munícipes carenciados e colaboração com entidades civis e religiosas vocacionadas para a acção social.	Cooperação com Cooperativa de Habitação, cedendo terrenos para construção.	Maior colaboração na informação dos processos
3	Apoio a munícipes carenciados, depois do estudo individualizado das situações e dentro das capacidades da autarquia.	Implementação do Programa Especial de Realojamento.	Recolha e centralização de informação sobre processos, com a colaboração das Juntas de Freguesia. Contacto com os agentes económicos interessados.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	28 - Acções de combate ao Desemprego	30 - Objectivos na intervenção no domínio social	32 - Promoção, organização e prestação de serv. sociais
1	Execução de algumas obras por administração directa, com recrutamento de desempregados.	Reduzir os casos mais gritantes de municípes carenciados, proporcionando-lhes melhores condições de vida.	
2	Promoção de acções para fixação de empresas no concelho.	Promover melhor qualidade de vida e levar a efeito acções eficazes contra a exclusão social.	
3	Concessão de benefícios fiscais às empresas	Levantamento das situações de carência. Planificação da actuação da autarquia. Apoio às famílias mais carenciadas.	Serviço de atendimento à população a fim de detectar situações de carência.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES	
	36-Importância dos problemas sociais do Concelho	37-Dificuldades da intervenção municipal no domínio social
1	Considerados de maior importância, mas sem dimensão para condicionar a actividade municipal.	Falta de definição de competências que permitam uma maior intervenção da Câmara a maior colaboração com os serviços regionais de Segurança Social.
2	Grande preocupação na sua resolução. Ainda não condicionam a acção autárquica.	Falta de vontade do Poder Central em colaborar com as autarquias para a resolução dos principais problemas sociais.
3	Sempre considerados na definição das prioridades de actuação do Executivo Municipal.	Apesar da indefinição de competências, falta de meios técnicos e recursos financeiros para fazer face às solicitações das populações.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES	
	38 - Novas competências municipais no domínio social	Observações
1	Apoio mais alargado a famílias carenciadas, que permitisse melhor acesso à educação e saúde. Levantamento da interacção social do Concelho, em colaboração com a administração central, com o fornecimento dos meios necessários (técnicos e financeiros). Colaboração com medidas de acesso ao emprego e formação profissional.	
2	Intervenção mais ampla na acção social, na educação até ao 9º ano e maior colaboração na área da saúde, acompanhada com os necessários recursos financeiros.	
3	Promoção de Habitação Social, implementação de programas de prevenção contra fenómenos de exclusão social, maior intervenção na Acção Social Escolar, programas dirigidos às estruturas etárias da população mais fragilizada (idosos, desempregados, crianças) e implementação de gabinetes de apoio, promoção da melhoria da qualidade de vida (desporto, lazer, ambiente, etc.)	

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara

MUNICÍPIOS		QUESTÕES	
Nº	DESIGNAÇÃO	7 - Relação com agentes sociais locais	8 - Fomento de novos agentes sociais locais
4	Benavente	Cooperação / Colaboração nas acções levadas a efeito. Complementaridade das iniciativas com aspectos de interesse para a população.	Sempre que necessário, a autarquia solicita / sugere o aparecimento de novos agentes sociais locais.
5	Cartaxo	Grande relacionamento com as colectividades. Atribuição de apoios financeiros e materiais às iniciativas levadas a efeito. Criação do Concelho Local de Colectividades.	Quando há necessidade de dotar equipamentos de indole social com órgãos de gestão, fomenta-se a constituição de agentes sociais.
6	Chamusca	Relacionamento regular, para definição de objectivos e procedimentos.	Promoção e dinamização de novas associações, essencialmente vocacionadas para o desenvolvimento local ou para a implementação de acções específicas.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários

e das entrevistas efectuadas aos Presidentes

de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	12 - Acção na área da Saúde	14 - Acção na área da Educação	18 - Acção na área da Segurança Social
4	Construção do novo Centro de Saúde. Colaboração no Programa de Saúde Escolar. Colaboração em programas de educação sanitária.	Concessão de subsídios a alunos do 1º ciclo do E.B. Atribuição de bolsas de estudo a alunos do ensino secundário e superior. Colaboração em projectos pedagógicos. Conservação dos equipamentos escolares.	
5	Construção de postos médicos nas sedes de freguesia. Colaboração em programas de saúde escolar.	Apoio financeiro e material a projectos pedagógicos. Cooperação na construção de escolas C+S. Conservação dos equipamentos escolares.	
6	Construção de extensões de saúde. Cooperação com as entidades intervenientes nesta área.	Apoio a projectos educativos e a outras actividades levadas a efeito pelas Escolas do Concelho. Concessão de bolsas de estudo.	Colaboração com o CRSS no apoio a deficientes e a outros municípes fragilizados. Cooperação na promoção de programas diversos.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	20 - Actuação na área de Acção social	24 - Acção na área da Habitação	27 - Intervenção municipal nas ILE`s e IDL`s
4	Criação da Equipa Multidisciplinar de Inter- venção Comunitária(EMIC) Elaboração e implementa- ção de projectos específicos de resposta a situações diagnosticadas. Apoio a creches, centros de dia, lar de idosos IPSS	Construção a preços controlados para arrendamento e respectiva conservação. Programa Especial de Realojamento.	Maior colaboração na informação dos processos Parecer sobre a selecção dos projectos.
5	Apoio a pessoas carenciadas e elaboração do respectivo regulamento. Está em fase de constituição a Comissão de Acção Social.	Apoio material para conservação de habitações degradadas ocupadas por pessoas carenciadas.	Maior intervenção, devendo a autarquia dar parecer sobre os projectos.
6	Apoio financeiro e material a pessoas carenciadas.	Intervenção pontual em conservações de habitações degradadas.	Nas actuais condições a intervenção da Câmara no processo é suficiente.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	28 - Acções de combate ao Desemprego	30 - Objectivos na intervenção no domínio social	32 - Promoção, organização e prestação de serv. sociais
4	Execução de obras por administração directa, com contratação de mão-de-obra desempregada. Promoção de incentivos para instalação de indústrias no Concelho.	Melhoria das condições de vida. Colaboração com entidades públicas e privadas no sentido de rentabilizar os recursos.	
5	Colaboração com o Centro de Emprego em programas de ocupação de desempregados.	Ocorrer a situações de maior gravidade de famílias carenciadas. Proporcionar uma melhoria na qualidade de vida da população.	Constituição da Comissão de Acção Social para melhorar e criar sinergias na prestação de serviços sociais.
6	Concessão de facilidades fiscais para a instalação de empresas. Colaboração com a Nersant. Promoção do artesanato (C. R. Arte.) Realização de exposições para prom. prod. regionais	Melhoria, no geral, da qualidade de vida, tentando minimizar as questões sociais mais graves.	

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES	
	36-Importância dos problemas sociais do Concelho	37-Dificuldades da intervenção municipal no domínio social
4	Considerados importantes mas sem dimensão para serem considerados prioritários em relação às outras actividades municipais.	Recursos humanos e materiais insuficientes. Falta de recursos financeiros.
5	Considerado de grande importância o problema da toxicodependência, que atinge níveis alarmantes.	Escassez de recursos financeiros, que não permitem a contratação de pessoal técnico necessário. Indefinição de competências.
6	Apesar da sua importância não ser ainda grande, criam dificuldades, por se associarem a comportamentos marginais.	Devido à fraca definição das competências municipais no domínio social, há dificuldade em intervir em tal domínio.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES	
	38 - Novas competências municipais no domínio social	Observações
4	<p>As competências do município deveriam ser alargadas e acompanhadas dos necessários recursos financeiros.</p> <p>Tal situação deveria ser precedida de discussão e consequente acordo entre o poder central e o ANMP.</p>	
5	<p>As competências do poder central deveriam ser partilhadas com a administração local, no sentido de aumentar a eficiência das acções postas em prática, através do conhecimento mais profundo que as autarquias têm da realidade local.</p>	
6	<p>O processo de transferência de novas responsabilidades para os municípios tem de ser discutido detalhadamente, entre o poder central e o representante das autarquias (ANMP), mas sempre acompanhadas com os necessários recursos financeiros.</p>	

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara

MUNICÍPIOS		QUESTÕES	
Nº	DESIGNAÇÃO	7 - Relação com agentes sociais locais	8 - Fomento de novos agentes sociais locais
7	Coruche	Cooperação através de celebração de protocolos para o desenvolvimento de acções comuns. Contactos directos para resolução de problemas pontuais.	Sim, para o desenvolvimento de actividades sócio-culturais em locais onde não existem.
8	Golegã	Relações de cooperação em actividades de interesse para a maioria da população.	Não.
9	Rio Maior	Colaboração pontual em algumas actividades.	Sim.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	12 - Acção na área da Saúde	14 - Acção na área da Educação	18 - Acção na área da Segurança Social
7	Construção de extensões do Centro de Saúde em todas as sedes de freguesia.	Construção de escolas pré-primárias, cantinas. Promoção do desporto escolar. Colaboração na ligação Escola / Meio. Atribuição de subsídios a alunos carenciados.	
8	Colaborações pontuais com o Centro de Saúde.	Apoio à ligação do Centro de Recursos Educativos. Apoio financeiro e material à actividade escolar.	Nenhuma.
9	Construção de postos médicos nas freguesias.	Construção de escolas pré-primárias.	

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	20 - Actuação na área de Acção social	24 - Acção na área da Habitação	27 - Intervenção municipal nas ILE`s e IDL`s
7	Construção de creches municipais. Apoio a creches da rede pública.	Construção a preços controlados para venda e arrendamento. Programas Municipais de Auto-Cons- trução e de Recuperação de Imóveis Degradados - P.R.I.D.. Disponibilização de terrenos às Cooperativas de Habit.	Deverá emitir parecer sobre os projectos.
8	Actuação sem grande relevância nesta área. Alguns apoios a munícipes necessitados.	Intervenções pontuais na recuperação de imóveis degradados. Concessão de terrenos já infraestruturados à Cooperativa de Habitação.	
9	Apoios pontuais a pessoas carenciadas.	Construção a preços controlados para venda nas freguesias.	Deverá colaborar na informação dos processos.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	28 - Acções de combate ao Desemprego	30 - Objectivos na intervenção no domínio social	32 - Promoção, organização e prestação de serv. sociais
7	Execução de obras por administração directa, com utilização de trabalhadores antes desempregados. Disponibilização de loteamentos industriais. Colaboração na construção de unidades fabris. Desenv. turístico.	Atenuar as causas da pobreza no Concelho. Promoção de melhor qualidade de vida.	
8	Promoção da instalação de industrias no Concelho. Dinamização do turismo, promovendo as potencialidades do Concelho neste campo.	Melhoria da qualidade de vida em geral e em particular aos munícipes com rendimentos mais baixos.	
9	Cativação de industrias para o Concelho dando condições de instalação vantajosas.	Dar condições mínimas de vida aos munícipes mais carenciados.	

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES	
	36-Importância dos problemas sociais do Concelho	37-Dificuldades da intervenção municipal no domínio social
7	Não atingem dimensão que condicione a actividade municipal. O Executivo dá-lhes a devida atenção.	Falta de meios técnicos e financeiros para uma actuação mais eficaz.
8	Apesar de pouco expressivos, merecem a devida atenção do Executivo.	Falta de meios adequados para uma maior e mais eficaz intervenção no domínio social.
9	Não condicionam a actividade municipal.	Institucionalmente, as competências não têm uma clara definição, o que leva, em termos práticos, à não assumpção das suas responsabilidades por parte do poder central, em algumas áreas do domínio social.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES	
	38 - Novas competências municipais no domínio social	Observações
7	Transferências de mais responsabilidades no domínio social para as autarquias, acompanhadas dos necessários recursos financeiros. Maior colaboração com o poder central.	
8	Qualquer nova competência a transferir para os municípios deveria de vir sempre acompanhada dos necessários meios técnicos e financeiros.	
9	Melhor definição de competências, entre o governo e as autarquias, no domínio social e maior aproveitamento dos conhecimentos e experiência dos executivos municipais neste domínio.	

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários

e das entrevistas efectuadas aos Presidentes

de Câmara

MUNICÍPIOS		QUESTÕES	
Nº	DESIGNAÇÃO	7 - Relação com agentes sociais locais	8 - Fomento de novos agentes sociais locais
10	Salvat. Magos	Cooperação em actividades de interesse municipal.	Sim, para o fomento sócio-cultural do Concelho.
11	Santarém	Colaboração nas actividades desenvolvidas, quando solicitada e dentro das possibilidades da autarquia.	

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	12 - Acção na área da Saúde	14 - Acção na área da Educação	18 - Acção na área da Segurança Social
10	Cooperação com o Centro de Saude em acções de saúde pública.	Apoio a viagens de estudo, acção social escolar (cantinas), promoção do desporto escolar e apoio ao ensino especial.	Cooperação com o CRSS de Santarém.
11	Colaboração em acções de saúde pública. Construção de postos médicos.	Conservação de instalações pré-escolares e do 1º ciclo do Ensino Básico. Apoio a actividades relacionadas com a Área / Escola.	

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	20 - Actuação na área de Acção social	24 - Acção na área da Habitação	27 - Intervenção municipal nas ILE's e IDL's
10	Apoios pontuais a pessoas carenciadas.	Apoio de carácter técnico ao mercado privado.	Na aprovação dos projectos a Câmara deveria de ser ouvida.
11	Apoios pontuais a municípios necessitados.	Cedência de terrenos às Cooperativas de Habitação.	Não ultrapassar a actual intervenção.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES		
	28 - Acções de combate ao Desemprego	30 - Objectivos na intervenção no domínio social	32 - Promoção, organização e prestação de serv. sociais
10	Promoção de acções para o desenvolvimento dos sectores secundário e terciário.	Atenuar as desigualdades sociais e reforço da solidariedade social.	
11	Promoção de acções de desenvolvimento turístico e industrial.	Melhoria das condições de vida dos estratos populacionais mais necessitados.	

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES	
	36-Importância dos problemas sociais do Concelho	37-Dificuldades da intervenção municipal no domínio social
10	São tidos em conta na delineação dos objectivos estratégicos de desenvolvimento equilibrado e harmonioso do Concelho.	Falta de meios financeiros e fraca cooperação com a administração regional e central.
11	Os problemas sociais não condicionam a actividade municipal, mas a sua dimensão já merece uma maior atenção por parte do Executivo municipal.	Falta de meios necessários que permitissem uma acção mais eficaz. Maior disponibilização dos organismos estatais para colaborar em acções conjuntas.

QUADRO 1 - Quadro geral de tratamento dos questionários
e das entrevistas efectuadas aos Presidentes
de Câmara - continuação

Nº	QUESTÕES	
	38 - Novas competências municipais no domínio social	Observações
10	Competências na gestão de equipamentos colectivos públicos. Acompanhamento das acções de apoio social desenvolvidas no Concelho pela administração central. Contribuição para a definição das políticas sociais e regionais.	
11	Aumento da capacidade de intervenção das autarquias no domínio social, secundado com uma transferência dos necessários meios financeiros e com uma cooperação mais próxima com as entidades governamentais.	

**ANEXO IV - Questionário preenchido pelos técnicos responsáveis pelos
Serviços Sociais Municipais**

CÂMARA MUNICIPAL DE

Questionário a preencher pelos Técnicos responsáveis pelos Serviços Sociais Municipais.

1 - Nome _____

2 - Idade _____

3 - Sexo ☐ Masculino ☐ Feminino

4 - Escolaridade:

Ensino básico

☐ 1ª. Fase

☐ 2ª. Fase

☐ 3ª. Fase

☐ Ensino Complementar

Curso Superior (1)

☐ Frequência

☐ Bacharelato

☐ Licenciatura

(1) Curso _____

5 - Vínculo à administração local

☐ Eleito

☐ Avença

☐ Contrato a termo certo

☐ Quadro de pessoal

6 - Categoria profissional

- ☐ Vereador
- ☐ Director de departamento
- ☐ Chefe de divisão
- ☐ Chefe de repartição
- ☐ Técnico profissional
- ☐ Outra - qual? _____

7 - Funções que desempenha

8 - Experiência profissional na área social

- ☐ Sim - qual? _____
- _____
- _____
- _____

- ☐ Não

9 - Indique a estrutura funcional das seguintes áreas:

	Saúde	Educação	Acção social	Habitação	Conjuntos dos serv. Sociais
Departamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Divisão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Repartição	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serviços	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sector / Núcleo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10 - Indique a estrutura profissional dos serviços sociais municipais

Categorias	Nº. de funcionários
Director de Departamento	
Chefe de Divisão	
Chefe de Repartição	
Técnico Superior	
Técnico	
Técnico adjunto/profissional	
Funcionários administrativos	
Pessoal operário	
Pessoal auxiliar	
Outros	
Total	

11 - Indique a despesa municipal dos últimos cinco anos, nas seguintes áreas sociais, assim como o seu total (a recolher do anexo XVIII da Conta de Gerência - Resumo das despesas segundo a classificação funcional)

Código	Classificação Funcional	1990	1991	1992	1993	1994
01	Educação					
01.01	Educação pré-escolar					
01.02	Ensino básico					
01.03	Educação de adultos					
02	Cultura D. e T. Livres					
02.01	Cultura					
02.02	Desporto e Tempos livres					
03	Acção Social					
04	Saúde					
05	Habituação e urbanismo					
05.01	Habituação					
06	Saneamento					
08	Des. Econ. E Ab. Públicos					
10	Defesa do Ambiente					
TOTAL DA DESPESA						

12- Na sua opinião, quais são os aspectos mais significativos que destaca relativamente às competências municipais no domínio social ?

QUADRO 1 - Caracterização Política das Câmaras e do Pelouro do domínio social

Câmaras	Presidentes		Pelouro do domínio social		
	Partido	Maioria	Responsável	Partido	Áreas
ALMEIRIM	PS	Absoluta	Vereador	PS	E+AS
ALPIARÇA	CDU	Absoluta	Vereador	CDU	S+E+AS
AZAMBUJA	PS	Absoluta	Téc. Superior	—	E+AS
BENAVENTE	CDU	Absoluta	Téc. Superior	—	S+E+AS
CARTAXO	PS	Absoluta	Vereador	PS	S+E+AS
CHAMUSCA	CDU	Absoluta	Presidente	CDU	S+E+AS+H
CORUCHE	CDU	Absoluta	Vereador	CDU	S+E+AS
GOLEGÃ	CDU	Absoluta	Presidente	CDU	S+E+AS+H
RIO MAIOR	PS	Absoluta	Vereador	PS	E+AS
SALVAT. MAGOS	PS	Absoluta	Téc. Superior	—	E+AS
SANTARÉM	PS	Absoluta	Vereador	PS	S+E+AS
Observações:			Legenda:		
A Habitação está ligada ao Departamento de Habitação e Urbanismo			S - Saúde E - Educação AS - Acção Social H - Habitação		

QUADRO 2 - Área e População Residente na Lezíria do Tejo - 1981 e 1991

MUNICÍPIOS	ÁREA (km2)	POPULAÇÃO RESIDENTE			DENSIDADE POPULACIONAL (hab./km2)		DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO (%)		
		POPULAÇÃO RESIDENTE		VARIACÃO	1981	1991	1981	1991	
		1981	1991						
Almeirim	222	21.154	21.380	226	1,1	95	96	9,0	9,2
Alpiarça	94	8.120	7.711	-409	-5,0	86	82	3,5	3,3
Azambuja	262	19.768	19.586	-200	-1,0	75	75	8,4	8,4
Benavente	521	16.306	18.335	2.029	12,4	31	35	7,0	7,9
Cartaxo	158	22.581	22.268	-313	-1,4	143	141	9,6	9,6
Chamusca	746	13.135	12.282	-853	-6,5	18	16	5,6	5,3
Coruche	1.113	25.278	23.634	-1.644	-6,5	23	21	10,8	10,1
Golegã	76	5.963	6.072	109	1,8	78	80	2,5	2,6
Rio Maior	272	19.984	20.119	225	1,1	73	74	8,5	8,6
Salvaterra de Magos	245	18.962	18.979	17	0,1	77	77	8,1	8,1
Santarém	559	62.896	62.621	-275	-0,4	113	112	26,9	26,9
Lezíria do Tejo	4.277	234.057	232.969	-1.088	-0,5	55	54	100,0	100,0
Portugal	91.906	9.833.014	9.862.540	29.526	0,3	107	107	-	-

QUADRO 3 - População Residente, segundo Grupos Etários nos municípios da Lezíria do Tejo - 1991

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE - 1991			
	0-14 anos	15-24 anos	25-64 anos	65 ou + anos
Almeirim	3.709	3.141	11.181	3.349
Alpiarça	1.216	998	3.952	1.545
Azambuja	3.576	2.912	9.901	3.179
Benavente	3.481	2.835	9.740	2.279
Cartaxo	3.945	3.326	11.379	3.618
Chamusca	2.128	1.578	6.305	2.271
Coruche	3.598	3.182	12.473	4.381
Golegã	1.058	823	3.021	1.170
Rio Maior	3.797	3.112	10.063	3.147
Salvaterra de Magos	3.476	2.948	9.843	2.712
Santarém	10.980	8.868	31.611	11.162
Lezíria do Tejo	40.964	33.723	119.469	38.813
Portugal	1.971.659	1.610.089	4.938.571	1.342.221

FONTE: INE - XIII Recenseamento Geral da População, 1991

QUADRO 4 - População Residente Activa nos municípios da Lezíria do Tejo (1981)

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE ACTIVA									
	TOTAL	H	M	c/ Profissão		TOTAL	H	M	Desempregada	
				TOTAL	H				TOTAL	M
Almeirim	10.023	6.437	3.586	9.041	6.072	2.969	874	257	617	
Alpiarça	3.704	2.397	1.307	3.408	2.288	1.120	257	70	187	
Azambuja	7.818	5.728	2.090	7.210	5.421	1.789	518	217	301	
Benavente	7.987	5.106	2.881	7.297	4.881	2.416	611	146	465	
Cartaxo	9.159	6.736	2.423	8.570	6.433	2.137	479	193	286	
Chamusca	5.887	4.037	1.850	5.327	3.817	1.510	480	140	340	
Coruche	12.054	7.773	4.281	10.320	7.423	2.897	1.593	209	1.384	
Golegã	2.488	1.617	871	2.185	1.536	649	259	37	222	
Rio Maior	7.715	5.811	1.904	7.341	5.620	1.721	291	108	183	
Salvaterra de Magos	9.226	5.689	3.537	7.337	5.349	1.988	1.782	233	1.549	
Santarém	25.555	17.681	7.874	23.891	16.908	6.983	1.377	486	891	
Lezíria do Tejo	101.616	69.012	32.604	91.927	65.748	26.179	8.521	2.096	6.425	
Portugal	4.183.022	2.704.986	1.478.036	3.848.702	2.544.346	1.304.356	285.523	111.843	173.680	

FONTE: INE - XII Recenseamento Geral da População.

QUADRO 5 - População Residente Activa nos municípios da Lezíria do Tejo (1991)

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE ACTIVA									
	TOTAL	H	M	c/ Profissão			Desempregada			
				TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	
Almeirim	10.063	5.954	4.109	9.454	5.739	3.715	609	215	394	
Alpiarça	3.419	2.018	1.401	3.228	1.960	1.268	191	58	133	
Azambuja	8.069	5.061	3.008	7.415	4.835	2.580	654	226	428	
Benavente	8.921	5.341	3.580	8.273	5.159	3.114	648	182	466	
Cartaxo	9.556	5.960	3.596	8.912	5.722	3.190	644	238	406	
Chamusca	5.492	3.386	2.106	5.101	3.264	1.837	391	122	269	
Coruche	11.194	6.639	4.555	9.839	6.376	3.463	1.355	263	1.092	
Golegã	2.528	1.527	1.001	2.240	1.454	786	288	73	215	
Rio Maior	8.242	5.402	2.840	7.904	5.246	2.658	338	156	182	
Salvaterra de Magos	8.896	5.180	3.716	8.139	4.999	3.140	757	181	576	
Santarém	26.928	16.227	10.701	25.447	15.678	9.769	1.481	549	932	
Lezíria do Tejo	103.308	62.695	40.613	95.952	60.432	35.520	7.356	2.263	5.093	
Portugal	4.395.401	2.583.016	1.812.385	4.127.589	2.475.786	1.651.803	267.812	107.230	160.582	

FONTE: INE - XIII Recenseamento Geral da População.

QUADRO 6 - População Residente Activa com profissão, segundo o sector de actividade económica nos municípios da Lezíria do Tejo - 1991

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE ACTIVA COM PROFISSÃO (1991)							
	TOTAL	Primário		Secundário		Terciário		
		HM	%	HM	%	HM	%	
Almeirim	9.454	2.763	29,2	2.790	29,5	3.901	41,3	
Alpiarça	3.228	1.186	36,7	887	27,5	1.155	35,8	
Azambuja	7.415	1.327	17,9	2.574	34,7	3.514	47,4	
Benavente	8.273	1.690	20,4	2.795	33,8	3.788	45,8	
Cartaxo	8.912	1.452	16,3	3.184	35,7	4.276	48,0	
Chamusca	5.101	2.079	40,8	1.337	26,2	1.685	33,0	
Coruche	9.839	3.698	37,6	2.535	25,8	3.606	36,7	
Golegã	2.240	454	20,3	644	28,8	1.142	51,0	
Rio Maior	7.904	1.590	20,1	3.226	40,8	3.088	39,1	
Salvaterra de Magos	8.139	2.274	27,9	3.034	37,3	2.831	34,8	
Santarém	25.447	2.445	9,6	8.390	33,0	14.612	57,4	
Lezíria do Tejo	95.952	20.958	21,8	31.396	32,7	43.598	45,4	
Portugal	4.127.589	445.619	10,8	1.563.272	37,9	2.118.698	51,3	

FONTE: INE - XIII Recenseamento Geral da População

QUADRO 7 - Taxa de Actividade nos municípios da Lezíria do Tejo

MUNICÍPIOS	TAXA DE ACTIVIDADE (%)	
	1981	1991
Almeirim	46,9	47,1
Alpiarça	45,1	44,3
Azambuja	39,1	41,2
Benavente	48,5	48,7
Cartaxo	40,1	42,9
Chamusca	44,2	44,7
Coruche	47,1	47,4
Golegã	41,0	41,6
Rio Maior	38,4	41,0
Salvaterra de Magos	48,1	46,9
Santarém	40,2	43,0
Lezíria do Tejo	42,9	44,3
Portugal	41,8	44,6

FONTE. INE - (XII e XIII) Recenseamento Geral da População

FÓRMULA: (Empregados+Desempregados/População Residente)*100

QUADRO 8 - Nº de freguesias dos municípios
da Lezíria do Tejo

MUNICÍPIOS	Nº DE FREGUESIAS
Almeirim	4
Alpiarça	1
Azambuja	9
Benavente	4
Cartaxo	8
Chamusca	7
Coruche	8
Golegã	2
Rio Maior	14
Salvaterra de Magos	6
Santarém	28
Lezíria do Tejo	91
Portugal	4220

FONTE. Direcção-Geral da Administração Autárquica